

# KRAJSKÝ ÚŘAD JIHOMORAVSKÉHO KRAJE

Žerotínovo náměstí 3, 601 82 Brno

Váš dopis zn.:  
Ze dne:  
Č. j.: JMK 136865/2015  
Sp. zn.: S-JMK 42316/2015 OKP  
Vyřizuje: Mgr. Doleželová  
Telefon: 541 651 213  
Počet listů: 4  
Počet příloh/listů: 1/28+obálka  
Datum: 23.10.2015

Ústavní soud  
Joštova 8  
660 83 BRNO 2

ÚSTAVNÍ SOUD ČR Joštova 8, 660 83 Brno	
Došlo	S-JMK 42316/2015 OKP
dne:	30-10-2015
krát Přílohy: 2	
Čj.: viz číselný kód Vyřizuje: [signature]	

## Účastník (navrhovatel):

JUDr. Věra Vojáčková, MPA, ředitelka Krajského úřadu Jihomoravského kraje

Žerotínovo nám. 3

601 82 Brno

## Účastník (obec):

Obec Štěpánovice

Štěpánovice 30

666 02 PŘEDKLÁŠTEŘÍ

IČO: 00365548



K11550415

**Nepředchází**

**Návrh na zrušení „NAŘÍZENÍ OBCE Štěpánovice 1/2015 TRŽNÍ ŘÁD“**

Dvojmo

Přílohy:

- originál spisu Krajského úřadu Jihomoravského kraje SpZn.: S - JMK 42316/2015 OKP.

IČ  
708 88 337

DIČ  
CZ70888337

Telefon  
541 651 111

Fax  
541 651 209

E-mail  
[posta@kr-jihomoravsky.cz](mailto:posta@kr-jihomoravsky.cz)

Internet  
[www.kr-jihomoravsky.cz](http://www.kr-jihomoravsky.cz)

## I.

V souladu s § 64 odst. 2 písm. i) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, a podle § 125 odst. 3 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o obcích“), a § 69 odst. 2 písm. b) zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů, podávám tímto Ústavnímu soudu návrh na zrušení „*Nařízení OBCE Štěpánovice 1/2015 TRŽNÍ ŘÁD*“ (dále jen „nařízení č. 1/2015“), a to z následujících důvodů:

### A.

Dne 03.04.2014 obdržel Krajský úřad Jihomoravského kraje (dále jen „Krajský úřad“) jako orgán, který v souladu s § 125 a násl. zákona o obcích vykonává dozor nad vydáváním a obsahem (mj.) nařízení obcí v přenesené působnosti, k výkonu dozoru nařízení č. 1/2015. Dle úvodní věty nařízení č. 1/2015 je toto nařízení obce vydáváno (mj.) „*na základě ustanovení § 18 odst. 1 a 3 zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), ve znění pozdějších předpisů*“.

### B.

Po posouzení nařízení č. 1/2015 - a to s přihlédnutím k níže uvedené právní úpravě, příp. soudní judikatuře - dospěl Krajský úřad k následujícím závěrům:

Podle čl. 4 odst. 1 usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky (dále jen „LZPS“), mohou být povinnosti ukládány toliko na základě zákona a v jeho mezích a jen při zachování základních práv a svobod. Meze základních práv a svobod mohou být za podmínek stanovených LZPS upraveny pouze zákonem. Dle čl. 79 odst. 3 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, mohou orgány územní samosprávy na základě a v mezích zákona vydávat právní předpisy, jsou-li k tomu zákonem zmocněny.

Dle § 11 odst. 1 zákona o obcích může obec v přenesené působnosti vydávat na základě zákona a v jeho mezích nařízení obce, je-li k tomu zákonem zmocněna. V souladu s ustálenou judikaturou Ústavního soudu mohou obce vydávat nařízení obce ukládající povinnosti pouze na základě výslovného zákonného zmocnění k vydání nařízení obce.

Ustanovení § 18 zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „živnostenský zákon“), stanoví:

„(1) Obec může v přenesené působnosti<sup>29f)</sup> vydat tržní řád formou nařízení obce. Pro nabídku, prodej zboží (dále jen 'prodej') a poskytování služeb mimo provozovnu určenou k tomuto účelu kolaudačním rozhodnutím podle zvláštního zákona<sup>29g)</sup> **tržní řád vymezí:**

a) místa pro prodej a poskytování služeb, jimiž jsou zejména tržnice a tržiště (dále jen 'tržiště'), a jejich rozdělení (např. podle druhu prodávaného zboží nebo poskytované služby),

b) stanovení kapacity a přiměřené vybavenosti tržišť,

c) dobu prodeje zboží a poskytování služeb na tržišti,

d) pravidla pro udržování čistoty a bezpečnosti na tržišti,

e) pravidla, která musí dodržet provozovatel tržště k zajištění jeho řádného provozu.

(2) Tržní řád se s výjimkou odstavce 1 písm. a), b) a c) vztahuje i na prodej zboží a poskytování služeb na tržštích majících charakter stavby podle zvláštního zákona.<sup>29c)</sup>

(3) Obec může nařízením obce vydaným podle odstavce 1 stanovit, že se toto nařízení obce nevztahuje na některé druhy prodeje zboží a poskytování služeb prováděné mimo provozovnu, a stanovit, že některé druhy prodeje zboží nebo poskytování služeb prováděné mimo provozovnu v obci nebo její části jsou zakázány.“.

Jak je uvedeno výše, § 11 odst. 1 zákona o obcích stanoví, že obec může v přenesené působnosti vydávat na základě zákona a v jeho mezích nařízení obce, je-li k tomu zákonem zmocněna; podle § 61 odst. 2 písm. a) téhož zákona se obec při vydávání nařízení obce řídí zákonem a jinými právními předpisy (viz např. nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 31/06 ze dne 09.07.2007). Ústavní soud dále ve svém nálezu sp. zn. Pl. ÚS 11/06 ze dne 03.01.2007 mj. uvádí, že „prostor pro vydávání nařízení jakožto prováděcích právních předpisů k zákonům je užší; nařízení mohou obce vydávat vždy jen na základě a v mezích konkrétního zákona, resp. za předpokladu jeho výslovného zákonného zmocnění“. V nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 27/06 ze dne 24.03.2009 se pak výslovně uvádí, že obcí „vydaný předpis musí být obecný a upravovat právní poměry neurčité množiny adresátů, nemůže zasahovat do věcí vyhrazených zákonu a jiným právním předpisům (nesmí být s nimi v rozporu) a musí obsahově vystihnout ten pro další právní úpravu otevřený prostor, jenž odpovídá rámci vymezenému zmocňujícím zákonem a jeho intenci. Zde nacházejí specifické uplatnění i kritéria testu ústavnosti, dovozená pro obecně závazné vyhlášky obce, zejména zda obec při jejím vydání ... nezneužila svoji působnost, a uplatní se konečně i obecná kritéria tvorby právních předpisů spočívající v požadavcích jejich určitosti, srozumitelnosti a adekvátní interpretovatelnosti.“.

Článek 2 odst. 1) nařízení č. 1/2015 stanoví: „*Na území obce je možno mimo provozovnu k tomuto účelu určenou kolaudačním rozhodnutím podle zvláštního zákona nabízet a prodávat zboží a poskytovat služby na místech vymezených v přílohách č. 1 a č. 2 k tomuto nařízení (dále jen tržní místa)*.“ s tím, že v případě příloh č. 1 a č. 2 k nařízení č. 1/2015 se jedná o katastrální mapy, ve kterých jsou tržní místa zakreslena, resp. vymezena (v případě přílohy č. 1 k nařízení č. 1/2015 se jedná o „*Prostor na návsi před obecním úřadem*“ a v případě přílohy č. 2 k nařízení č. 1/2015 se jedná o „*Prostor v horních Štěpánovicích na autobus. otočce*“). V souladu s § 18 odst. 1 písm. a) živnostenského zákona tržní řád vymezí (resp. je povinen vymezit - viz níže) místa pro nabídku, prodej zboží a poskytování služeb a současně rozdělení těchto míst s tím, že rozdělení míst je možno provést podle druhu prodávaného zboží či poskytované služby, podle jejich dočasnosti či stálosti, podle doby prodeje a poskytování služeb apod. S ohledem na dikci § 18 odst. 1 živnostenského zákona „*tržní řád vymezí*“ (a to i s přihlédnutím k nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 27/06 ze dne 24.03.2009) Krajský úřad konstatuje, že se v daném případě jedná o povinnou (zákonnou) náležitost tržního řádu (tržní řád tudíž musí tuto náležitost vždy obsahovat). Vzhledem k tomu, že článek 2 odst. 1) či přílohy č. 1 a č. 2 nařízení č. 1/2015 ani jiná ustanovení nařízení č. 1/2015 rozdělení míst ve smyslu § 18 odst. 1 písm. a) živnostenského zákona neobsahují, shledal Krajský

úřad znění nařízení č. 1/2015 za odporující zákonu.

V článku 3 odst. 1) nařízení č. 1/2015 je uvedeno, že „Kapacita tržních míst je stanovena přílohou č. 1 a č. 2, a to vždy s ohledem na místní podmínky tržního místa tak, aby byly zajištěny přiměřené podmínky pro zachování kultury a bezpečnosti prodeje zboží nebo poskytování služeb a bezpečný pohyb osob na tržních místech.“. Podle § 18 odst. 1 písm. b) živnostenského zákona je vymezení stanovení kapacity míst pro nabídku, prodej zboží a poskytování služeb jednou z taxativně stanovených náležitostí tržního řádu (viz výše uvedené k dikci § 18 odst. 1 živnostenského zákona „tržní řád vymezí“). Kapacita předmětných míst tedy musí být vždy stanovena přímo v tržním řádu, a to výslovně a jednoznačně (nelze tak stanovovat např. dodatečně např. „podle místních podmínek tržního místa“ či jiným nekonkrétním, popř. neurčitým způsobem); vymezení stanovení kapacity je možno učinit např. buď počtem prodejních míst (nařízení č. 1/2015 v člancích 1, 5 a 6 upravuje prodejní místa - pozn. Krajského úřadu), nebo určením celkové plochy v metrech čtverečních. Každopádně vymezení stanovení kapacity musí být provedeno v tržním řádu konkrétním a určitým, resp. jednoznačným a srozumitelným způsobem nevyvolávajícím u adresátů tržního řádu žádné pochybnosti či výkladové nejasnosti (právní předpis obce musí být v tomto směru srozumitelný a určitý bez možnosti různých výkladů). Jak je uvedeno výše, v případě příloh č. 1 a č. 2 k nařízení obce se jedná o katastrální mapy obsahující zakreslení, resp. vyznačení míst pro nabídku, prodej zboží a poskytování služeb; jedná se tudíž toliko o vymezení míst ve smyslu § 18 odst. 1 písm. a) živnostenského zákona (ze kterého lze dovodit přibližné ohraničení vymezených míst), nikoliv však o stanovení kapacity ve smyslu § 18 odst. 1 písm. b) téhož zákona. Přílohy č. 1 a č. 2 nařízení č. 1/2015 totiž reálně řádné (tj. konkrétní a jednoznačné) stanovení kapacity míst pro nabídku, prodej zboží a poskytování služeb vůbec nevymezují. Kapacita dle § 18 odst. 1 písm. b) živnostenského zákona není vymezena ani jinými ustanoveními nařízení č. 1/2015. Mimo to, z dovětky článku 3 odst. 1) nařízení č. 1/2015 („a to vždy s ohledem na místní podmínky tržního místa tak, aby byly zajištěny přiměřené podmínky pro zachování kultury a bezpečnosti prodeje zboží nebo poskytování služeb a bezpečný pohyb osob na tržních místech.“) lze navíc dovozovat, že kapacita tržních míst může být v různých (individuálních) případech rozdílná (jiná). K takové úpravě však obec, dle mínění Krajského úřadu, není oprávněna. S ohledem na uvedené tak Krajský úřad shledal nařízení č. 1/2015 za odporující zákonu.

Dále Krajský úřad pro úplnost uvádí následující: podle článku 6 písm. e) nařízení č. 1/2015 je provozovatel tržních míst, resp. míst pro nabídku, prodej zboží a poskytování služeb povinen „Zajistit, aby byl prodáván pouze určený sortiment zboží a poskytovány povolené služby podle přílohy č. 1 tohoto nařízení obce.“. Příloha č. 1 k nařízení č. 1/2015 však žádný „určený sortiment zboží“ ani „povolené služby“ neobsahuje (jak je uvedeno výše příloha č. 1 k nařízení č. 1/2015 pouze vymezuje příslušné tržní místo). Z tohoto pohledu Krajský úřad shledal znění článku 6 písm. e) nařízení č. 1/2015 za zavádějící, resp. zmatečné, nikoliv však za odporující zákonu.

### C.

Krajský úřad tak v souladu s § 125 odst. 1 zákona o obcích vyzval obec Štěpánovice ke zjednání nápravy nařízení č. 1/2015, a to sdělením Krajského úřadu č.j.: JMK 60153/2015 s datem 14.05.2015 s názvem „Výzva ke zjednání nápravy“ (dále jen „výzva KrÚ“). Ke zjednání nápravy nařízení č. 1/2015 byla obci Štěpánovice stanovena lhůta do 60 dnů ode dne doručení výzvy KrÚ s tím, že obci Štěpánovice bylo uloženo, aby v této lhůtě informovala Krajský úřad o způsobu zjednání nápravy nařízení č. 1/2015. Současně byla obec Štěpánovice poučena následovně: „Nezjedná-li obec Štěpánovice, resp. Zastupitelstvo obce Štěpánovice nápravu (ve lhůtě) do 60 dnů ode dne doručení této výzvy, rozhodne Krajský úřad v souladu s § 125 odst. 1 zákona o obcích o pozastavení účinnosti nařízení č. 1/2015.“. Výzvu KrÚ obec Štěpánovice

obdržela dne 20.05.2015. Nápravu nařízení č. 1/2015 tak byla obec Štěpánovice povinna zjednat ve lhůtě do 20.07.2015.

Na základě žádosti Krajského úřadu (viz e-mailové sdělení pracovnice Krajského úřadu ze dne 17.07.2015 a sdělení Krajského úřadu č.j.: JMK 96399/2015 s datem 23.07.2015 s názvem „Žádost o sdělení“) ve věci zjednání nápravy nařízení č. 1/2015 obdržel Krajský úřad dne 27.07.2015 e-mailové sdělení obce Štěpánovice, resp. starostky obce Štěpánovice ze dne 27.07.2015, ve kterém je mj. uvedeno: „... z časových a osobních důvodů jsem nestihla zjednat nápravu ‚Nařízení obce Štěpánovice 1/2015 TRŽNÍ ŘÁD‘. Prosím, zda by jste ještě mohli lhůtu pro nápravu prodloužit.“. Na toto sdělení obce Štěpánovice bylo ze strany Krajského úřadu „neformálně“ reagováno e-mailovým sdělením pracovnice Krajského úřadu ze dne 28.07.2015 s následujícím zněním: „... lhůtu ke zjednání nelze prodloužit ve smyslu Vašeho e-mailu. V souladu se zákonem č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení, ve znění pozdějších předpisů, je KrÚ JMK nyní povinen vydat rozhodnutí o pozastavení účinnosti předmětného nařízení obce (viz str. 4 sdělení KrÚ JMK č.: JMK 60153/2015 ze dne 14. 5. 2015) a v tomto rozhodnutí bude stanovena nová lhůta pro zjednání nápravy předmětného nařízení obce.“.

Žádné další sdělení obce Štěpánovice o zjednání nápravy nařízení č. 1/2015, resp. nařízení obce Štěpánovice, které by zrušilo nařízení č. 1/2015, ve výše uvedené stanovené lhůtě pro zjednání nápravy nařízení č. 1/2015 Krajský úřad od obce Štěpánovice neobdržel. Krajský úřad tak konstatoval, že náprava nařízení č. 1/2015 ze strany obce Štěpánovice (ve stanovené lhůtě) zjednána nebyla.

Krajský úřad tudíž postupoval v souladu s § 125 odst. 1 zákona o obcích a rozhodl o pozastavení účinnosti nařízení č. 1/2015, a to sdělením Krajského úřadu č.j.: JMK 98421/2015 ze dne 28.07.2015 s názvem „Rozhodnutí o pozastavení účinnosti nařízení obce“ (dále jen „rozhodnutí KrÚ“). Rozhodnutí KrÚ obec Štěpánovice obdržela dne 04.08.2015; tímto dnem tak byla v souladu s § 125 odst. 1 zákona o obcích účinnost nařízení č. 1/2015 pozastavena.

V souladu s § 125 odst. 1 zákona o obcích Krajský úřad v rozhodnutí KrÚ stanovil obci Štěpánovice přiměřenou lhůtu ke zjednání nápravy nařízení č. 1/2015, a to do 60 dnů ode dne doručení tohoto rozhodnutí obci Štěpánovice. Obci Štěpánovice bylo rozhodnutím KrÚ sděleno, že zjedná-li přílišný orgán obce Štěpánovice (tedy Zastupitelstvo obce Štěpánovice) nápravu ve stanovené lhůtě, Krajský úřad rozhodnutí KrÚ zruší neprodleně poté, co obdrží sdělení obce Štěpánovice o zjednání nápravy, jehož přílohou bude i nařízení obce, kterým byla zjednána náprava (viz § 125 odst. 1 zákona o obcích). Dále byla obec Štěpánovice rozhodnutím KrÚ poučena, že „Nezjedná-li Zastupitelstvo obce Štěpánovice nápravu ve stanovené lhůtě, podá v souladu s § 125 odst. 3 zákona o obcích ředitelka Krajského úřadu do 30 dnů ode dne uplynutí lhůty pro nápravu Ústavnímu soudu návrh na zrušení nařízení č. 1/2015.“.

Obec Štěpánovice měla nápravu zjednat ve lhůtě do 05.10.2015.

V návaznosti na žádost Krajského úřadu (viz e-mailové sdělení pracovnice Krajského úřadu ze dne 30.09.2015) dne 05.10.2015 Krajský úřad obdržel sdělení obce Štěpánovice, resp. starostky obce Štěpánovice ze dne 05.10.2015 s následujícím zněním: „... z časových důvodů náprava nebyla zjednána, ale máme zájem daný problém vyřešit.“.

Krajský úřad tudíž ve stanovené lhůtě, tj. do 05.10.2015 sdělení obce Štěpánovice o zjednání nápravy včetně přílohy v podobě nařízení obce Štěpánovice, kterým byla zjednána náprava, neobdržel. Nezbyvá než konstatovat, že náprava nařízení č. 1/2015 ze strany obce Štěpánovice - ve stanovené lhůtě do 05.10.2015 - zjednána nebyla.

Pro úplnost Krajský úřad uvádí, že náhledem na webové stránky obce štěpánovice [www.stepanovice.cz](http://www.stepanovice.cz) zjistil, že (k dnešnímu dni) zde není zveřejněno žádné nařízení obce Štěpánovice, kterým by případně byla náprava nařízení č. 1/2015 zjednána.

**Důkaz:** spis Krajského úřadu SpZn.: S – JMK 42316/2015 OKP.

#### D.

Pro úplnost v dané věci Krajský úřad uvádí:

Jak vyplývá z výzvy KrÚ i rozhodnutí KrÚ obci Štěpánovice byla - v souladu se zákonem o obcích - ze strany Krajského úřadu poskytnuta dvakrát maximální možná (zákonná) lhůta ke zjednání nápravy, tedy dvakrát lhůta 60 dnů (celková reálná lhůta byla tudíž od 20.05.2015 do 05.10.2015 s tím, že nyní má obec Štěpánovice stále možnost zjednat nápravu – viz níže). Současně byla obec Štěpánovice Krajským úřadem řádně poučena o následcích nezjednání nápravy nařízení č. 1/2015 i o skutečnosti, že možnost dobrovolně zjednat nápravu má Zastupitelstvo obce Štěpánovice až do okamžiku rozhodnutí Ústavního soudu o návrhu na zrušení nařízení č. 1/2015. V nespolední řadě byla obci Štěpánovice v souvislosti se zjednáním nápravy nařízení č. 1/2015 poskytnuta metodická pomoc; ve výzvě KrÚ i rozhodnutí KrÚ byla obec štěpánovice upozorněna na možnost využití vzoru tržního řádu zveřejněného na webových stránkách Jihomoravského kraje [www.kr-jihomoravsky.cz](http://www.kr-jihomoravsky.cz) a dále byla obci Štěpánovice metodická pomoc poskytnuta telefonicky, a to na základě telefonátu starostky obce Štěpánovice v měsíci červenci 2015; pracovnice Krajského úřadu podrobně starostce obce Štěpánovice vysvětlila celou situaci a možnosti dalšího postupu, nabídla starostce obce Štěpánovice využít zveřejněný vzor tržního řádu s tím, že návrh tržního řádu zpracovaný obcí Štěpánovice je možno zaslat Krajskému úřadu ke konzultaci před jeho schválením Zastupitelstvem obce Štěpánovice (což je - mimochodem - standardní praxe Krajského úřadu, kterou obce Jihomoravského kraje hojně využívají).

Krajský úřad - k otázce uplynutí celkové doby (lhůty) ke zjednání nápravy nařízení č. 1/2015 (viz výše) a důvodům nezjednání nápravy nařízení č. 1/2015, které zmiňuje starostka obce Štěpánovice - toliko na okraj podotýká, že v souladu s § 92 odst. 1 věta první zákona o obcích („*Zastupitelstvo obce se schází podle potřeby, nejméně však jedenkrát za 3 měsíce.*“) požadovaná náprava nařízení č. 1/2015 měla a mohla být obcí Štěpánovice řádně zjednána.

V celé věci tak ředitelce Krajského úřadu nezbývá než postupovat přesně v intencích zákona, tj. (mj.) v souladu s § 125 odst. 3 zákona o obcích podat Ústavnímu soudu návrh na zrušení nařízení č. 1/2015 (jiné možnosti zde zákon - zejména s přihlédnutím k zásadě, že orgány veřejné moci smějí činit jen to, co jim zákon výslovně umožňuje - Krajskému úřadu nedává).

II.

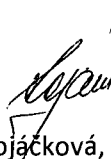
Vzhledem k výše uvedenému navrhuji, aby plénum Ústavního soudu nálezem nařízení č. 1/2015 zrušilo.

**Krajský úřad Jihomoravského kraje**

Žerotínovo nám. 3

601 82 Brno

-4-

  
JUDr. Věra Vojáčková, MPA  
ředitelka