

KRAJSKÝ ÚŘAD JIHOMORAVSKÉHO KRAJE

Žerotínovo nám. 3, 601 82 Brno

Váš dopis zn.:
Ze dne:
Č. j.: JMK 21683/2015
Sp. zn.: S-JMK 92108/2014 OKP
Vyřizuje: Mgr. Doleželová
Telefon: 541 651 213
Počet listů: 5
Počet příloh/listů: 3/33
Datum: 17.02.2015

Ústavní soud
Joštova 8
660 83 BRNO 2

ÚSTAVNÍ SOUD ČR	
Joštova 8, 660 83 Brno	
Došlo dne:	24 -02- 2015 3
<i>7x</i> krát přílohy:	<i>ne</i>
Čl.: viz číselný kód	Vyřizuje: <i>...</i>

Účastník (navrhovatel):

JUDr. Věra Vojáčková, MPA, ředitelka Krajského úřadu Jihomoravského kraje 70888337

Žerotínovo nám. 3

601 82 Brno

Účastník (obec):

Obec Vojkovice

Hrušovanská 214

667 01 Židlochovice

IČO: 00488381

Nepředchází

Návrh na zrušení „Nařízení Obce Vojkovice č.1/2014, kterým se vydávají pravidla pro prodej zboží a poskytování služeb na území Obce Vojkovice“

Dvojmo



Přílohy:

- originál spisu Krajského úřadu Jihomoravského kraje SpZn.: S - JMK 92108/2014 OKP,
- kopie sdělení Ministerstva průmyslu a obchodu zn. 2363/13/41200 ze dne 15.02.2013,
- kopie sdělení Ministerstva průmyslu a obchodu zn. MPO 29235/2014 ze dne 18.07.2014.

IČ
708 88 337

DIČ
CZ70888337

Telefon
541 651 111

Fax
541 651 209

E-mail
posta@kr-jihomoravsky.cz

Internet
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 Vojkovice č.1/2014, kterým se vydávají pravidla pro prodej zboží a poskytování služeb na území Obce Vojkovice“ (dále jen „nařízení č. 1/2014“), a to z následujících důvodů:

A.

Dne 02.09.2014 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. 1/2014.

Podle úvodní věty nařízení č. 1/2014 je toto nařízení obce vydáváno „na základě zmocnění dle § 18 zákona č. 455/1991 Sb. o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), ve znění pozdějších předpisů“ a dále v souladu s příslušnými ustanoveními zákona o obcích. Čl. I. nařízení č. 1/2014 (mj.) stanoví: „Účelem tohoto nařízení je stanovit podmínky, za kterých lze uskutečňovat nabídku, prodej zboží a poskytovat služby mimo provozovnu k tomu určenou podle zvláštního zákona (zákon č. 183/2006 Sb. o územním plánování a stavebním řádu v platném znění, zákon č. 455/1991 Sb. o živnostenském podnikání v platném znění) na celém území Obce Vojkovice.“. Dle čl. II. nařízení č. 1/2014 „Na území obce je možno mimo provozovnu k tomuto účelu určenou zvláštním předpisem nabízet a prodávat zboží a poskytovat služby pouze na místech, která k tomu účelu Obec Vojkovice zvlášť určí nebo vyhradí.“. Čl. III. nařízení č. 1/2014 následně stanoví, že „Na celém území Obce Vojkovice se zakazuje provádět mimo provozovnu podomní a pochůzkový prodej zboží včetně jeho pouhého nabízení a poskytování sužeb podomní nebo pochůzkovou formou.“ s tím, že tento článek nařízení č. 1/2014 dále definuje „podomní prodej zboží a nabídku služeb“ a „pochůzkový prodej zboží a nabídku služeb“. Čl. IV. nařízení č. 1/2014 upravuje sankce za porušení tohoto nařízení obce, čl. V. nařízení č. 1/2014 obsahuje údaj o vydání tohoto nařízení obce a v čl. VI. nařízení č. 1/2014 je uvedeno stanovení účinnosti předmětného nařízení obce.

B.

Po posouzení nařízení č. 1/2014 - a to s přihlédnutím k níže uvedené právní úpravě a 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 (dále jen „Ústava ČR“), 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 (zákon musí tyto obsahové nebo jiné meze výslovně určit). V souladu s ustálenou judikaturou Ústavního soudu mohou obce vydávat nařízení obce ukládající povinnosti pouze na základě výslovného zákonného zmocnění k vydání nařízení obce. Ve smyslu § 61 odst. 2 písm. a) zákona o obcích se orgány obce řídí při vydávání nařízení obce zákony a jinými právními předpisy (viz např. nálezy 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 obci „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 intencí. 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 spočívajících v požadavcích jejich určitosti, srozumitelnosti a adekvátní interpretovatelnosti.“.

Dle § 11 odst. 1 zákona o obcích, které lze považovat za „obecné“ (zákonné) zmocnění k vydávání nařízení obcí či k normotvorné činnosti obce, resp. příslušného orgánu obce, může obec v přenesené působnosti vydávat na základě zákona a v jeho mezích nařízení obce, je-li k tomu zákonem zmocněna. Důležitý je zde dovětek tohoto ustanovení „je-li k tomu zákonem zmocněna“; jinými slovy § 11 odst. 1 zákona o obcích sám o sobě nestačí k vydání nařízení obce, kterým jsou ukládány povinnosti. Musí zde existovat výslovné zákonné zmocnění k vydání nařízení obce. Nařízení obce je totiž svojí povahou sekundárním derivativním (odvozeným) pramenem práva, resp. normativním právním aktem. Nařízení obce je vydáváno na základě právní normy jiné a k jejímu provedení, legislativní pravomoc je tedy u něj podmíněna zmocňujícím zákonem. K jeho vydání musí být kumulativně dána existence třech podmínek stanovených v čl. 79 odst. 3 Ústavy ČR, kterými jsou:

- zákonný základ (nařízení obce lze vydat toliko na základě zákona),
- zákonné meze (nařízení obce se musí pohybovat v mezích daných zmocňujícími zákony) a
- (konkrétní) výslovné zákonné zmocnění k vydání nařízení obce.

Tím se nařízení obce (jako právní předpis obce vydávaný v přenesené působnosti obce) liší od obecně závazné vyhlášky (vydávané v samostatné působnosti obce), která se vydává „v mezích působnosti“ územních samosprávných celků. Nařízení obce je prováděcí předpis, který může upravovat pouze a výhradně to, co výslovně předpokládá zmocňovací ustanovení, resp. zákon jako takový, k jehož provedení je vydáváno, zatímco pro obecně závaznou vyhlášku takové přísné omezení neplatí.

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^{29f)} 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^{29g)} tržní řád vymezí:

a) místa pro prodej a poskytování služeb, jimiž jsou zejména tržnice a tržišť (dále jen 'tržišť'), 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 tržišť 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 tržišťích majících charakter stavby podle zvláštního zákona.^{29c)}

(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.

Dle mínění Krajského úřadu je výslovné zákonné zmocnění k předmětné úpravě uvedeno právě v § 18 odst. 1 živnostenského zákona, tedy obec je zmocněna k vydání tržního řádu formou nařízení obce. Dále § 18 odst. 1 živnostenského zákona v písm. a) až e) vymezuje jednotlivé náležitosti tržního řádu; vzhledem k dikci § 18 odst. 1 živnostenského zákona „tržní řád vymezí“ je možno konstatovat, že tyto náležitosti jsou stanoveny taxativně (tedy musí být vždy v tržním řádu uvedeny). Ustanovení § 18 odst. 3 živnostenského zákona následně obci umožňuje stanovit, že některé druhy prodeje nebo poskytování služeb prováděné mimo provozovnu (pod tímto pojmem je možno chápat i nařízením č. 1/2014 uváděný „podomní a pochůzkový prodej zboží včetně jeho pouhého nabízení a poskytování služeb podomní nebo pochůzkovou formou“) jsou v obci nebo její části zakázány; je zde však výslovně uvedeno (viz slova „Obec může nařízením obce vydaným podle odstavce 1“), že je tak možno učinit toliko v tržním řádu jako nařízení obce. Jinými slovy, zákaz podomního a/či pochůzkového prodeje v obci, popř. její části je možno provést pouze v tržním řádu vydaném podle § 18 odst. 1 živnostenského zákona nařízením obce a současně obsahujícím veškeré zákonné náležitosti tržního řádu. Nelze tak, dle názoru Krajského úřadu, vydávat samostatné nařízení obce „o zákazu podomního a/či pochůzkového prodeje v obci“. K takové úpravě nemá obec zákonné zmocnění a takovou úpravu je tak třeba považovat za úpravu odporující zákonu. Výše uvedený závěr Krajského úřadu vychází taktéž z názoru Ministerstva průmyslu a obchodu jakožto gestora živnostenského zákona – viz příložené sdělení Ministerstva průmyslu a obchodu zn. 2363/13/41200 ze dne 15.02.2013 ve věci „sdělení k žádosti o stanovisko k problematice § 18 živnostenského zákona (zmocnění k vydávání tržních řádů)“ a příložené sdělení Ministerstva průmyslu a obchodu zn. MPO 29235/2014 ze dne 18.07.2014 ve věci „sdělení k žádosti o stanovisko – problematika zákazu podomního/pochůzkového prodeje, resp. tržního řádu“ (taktéž viz webové stránky Jihomoravského kraje www.kr-jihomoravsky.cz v části „Krajský úřad“, „Metodické listy odborů krajského úřadu“, „OKP Odbor kontrolní a právní“).

Čl. I. nařízení č. 1/2014 sice uvádí, že „Účelem tohoto nařízení je stanovit podmínky, za kterých lze uskutečňovat nabídku, prodej zboží a poskytovat služby mimo provozovnu k tomu určenou podle zvláštního zákona“, nicméně předmětné nařízení obce tyto podmínky dále nestanovuje. Krajský úřad tak konstatoval, že nařízení č. 1/2014 tudíž (v rozporu se zákonem) neobsahuje náležitosti uvedené v § 18 odst. 1 písm. a) až e) živnostenského zákona.

V návaznosti na čl. I. nařízení č. 1/2014 stanoví čl. II. nařízení č. 1/2014, že „Na území obce je možno mimo provozovnu k tomuto účelu určenou zvláštním předpisem nabízet a prodávat zboží a poskytovat služby pouze na místech, která k tomu účelu Obec Vojkovice zvláště určí nebo vyhradí.“. V souladu s § 18 odst. 1 písm. a) živnostenského zákona a dále i s přihlédnutím k nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 27/06 ze dne 24.03.2009 [„Správný výklad zmocňovacího § 18 odst. 1 písm. a) živnostenského zákona je nutně takový, že v tržním řádu musí být vymezena prodejní místa všechna, mají-li sloužit prodeji zboží a poskytování služeb, mimo provozovnu určenou k tomuto účelu kolaudačním rozhodnutím podle zvláštního zákona“ (§ 18 odst. 1 živnostenského zákona). Jestliže totiž mají být místa pro prodej a poskytování služeb vymezena, tj. nepochybně pevně určena (identifikována), v tržním řádu, pak logicky neobstojí, že by tak mohla učinit mimo tržní řád (následně, ad hoc) rada města svým (pouhým) ‘souhlasem’.“] je možno konstatovat, že místa pro nabídku, prodej zboží a poskytování služeb musí být vymezena (stanovena) přímo v tržním řádu, a to výslovně a jednoznačně (konkrétně). Nařízení č. 1/2014 však místa pro nabídku, prodej zboží a poskytování služeb nevymezuje (nestanovuje). Vzhledem k tomu shledal Krajský úřad znění čl. II. nařízení č. 1/2014 za odporující zákonu.

K čl. III. nařízení č. 1/2014, který upravuje „zákaz podomního a pochůzkového prodeje zboží včetně jeho pouhého nabízení a poskytování služeb podomní nebo pochůzkovou formou“, Krajský úřad s odkazem na výše uvedené dospěl k závěru, že tuto úpravu je možno provést toliko v rámci tržního řádu, který obsahuje veškeré zákonné náležitosti dle § 18 odst. 1 živnostenského zákona.

S ohledem na skutečnost, že úprava uvedená v nařízení č. 1/2014 nebyla provedena v rámci tržního řádu, který současně obsahuje veškeré zákonné náležitosti stanovené v § 18 odst. 1 živnostenského zákona, shledal Krajský úřad nařízení č. 1/2014 za odporující zákonu.

C.

Krajský úřad tak v souladu s § 125 odst. 1 zákona o obcích vyzval obec Vojkovice ke zjednání nápravy nařízení č. 1/2014, a to sdělením Krajského úřadu č.j.: JMK 101295/2014 s datem 09.09.2014 s názvem „Výzva ke zjednání nápravy“ (dále jen „výzva KrÚ“). Ke zjednání nápravy nařízení č. 1/2014 byla obci Vojkovice stanovena lhůta do 60 dnů ode dne doručení výzvy KrÚ s tím, že obci Vojkovice bylo uloženo, aby v této lhůtě informovala Krajský úřad o způsobu zjednání nápravy nařízení č. 1/2014. Současně byla obec Vojkovice poučena následovně: „Nezjedná-li Rada obce Vojkovice 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. 1/2014.“. Výzvu KrÚ obec Vojkovice obdržela dne 12.09.2014. Nápravu nařízení č. 1/2014 tak byla obec Vojkovice povinna zjednat ve lhůtě do 11.11.2014.

Dne 24.09.2014 Krajský úřad obdržel sdělení obce Vojkovice čj. 495/2014 s datem 24.09.2014 s názvem „Výzva k zjednání nápravy“ s následujícím zněním: „Rada obce Vojkovice na své 75. schůzi dne 16.9.2014 velice důkladně projednávala obsah Vaší shora uvedené výzvy ve věci zjednání nápravy ‚Nařízení Obce Vojkovice č. 1/2014, kterým se vydávají pravidla pro prodej zboží a poskytování služeb na území Obce Vojkovice‘. Při tvorbě ‚Nařízení Obce Vojkovice č. 1/2014, kterým se vydávají pravidla pro prodej zboží a poskytování služeb na území Obce Vojkovice‘, jsme velice důsledně vyhodnocovali potřeby obce, jejíž povinností zajistit absolutní ochrana občanů na území obce Vojkovice před rostoucími tendenčními tlaky komerčních společností vedoucích k dosažení zisků za jakoukoliv cenu bez ohledu na respektování základních lidských práv a svobod občanů a v absolutním rozporu s dobrými mravy. Podotýkáme, že jsme vycházeli z dlouhodobých zkušeností a místních poměrů. Prioritní povinností orgánů územně samosprávných celků je v první řadě učinit vše pro ochranu a bezpečnost občanů, což shora uvedené nařízení dle našeho názoru

splňuje. Z výše uvedených skutečností odmítáme na vydaném „Nařízení Obce Vojkovice č. 1/2014, kterým se vydávají pravidla pro prodej zboží a poskytování služeb na území Obce Vojkovice“, cokoliv měnit. O tom, že jsme postupovali v souladu s platnými právními normami ČR, nás utvrzuje mj. i nálezy Ústavního soudu ČR PLÚS 57/13 ze dne 20.5.2014, 108/2014 Sb.“. Žádné další sdělení obce Vojkovice o zjednání nápravy nařízení č. 1/2014, resp. nařízení obce Vojkovice, které by zrušilo nařízení č. 1/2014, ve výše uvedené stanovené lhůtě pro zjednání nápravy nařízení č. 1/2014 Krajský úřad od obce Vojkovice neobdržel. Krajský úřad tak konstatoval, že náprava nařízení č. 1/2014 ze strany obce Vojkovice (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. 1/2014, a to sdělením Krajského úřadu č.j.: JMK 110384/2014 ze dne 18.11.2014 s názvem „Rozhodnutí o pozastavení účinnosti nařízení obce“ (dále jen „rozhodnutí KrÚ“). Rozhodnutí KrÚ obec Vojkovice obdržela dne 28.11.2014; tímto dnem tak byla v souladu s § 125 odst. 1 zákona o obcích účinnost nařízení č. 1/2014 pozastavena.

V souladu s § 125 odst. 1 zákona o obcích Krajský úřad v rozhodnutí KrÚ stanovil obci Vojkovice přiměřenou lhůtu ke zjednání nápravy nařízení č. 1/2014, a to do 60 dnů ode dne doručení tohoto rozhodnutí obci Vojkovice. Obci Vojkovice bylo rozhodnutím KrÚ sděleno, že zjedná-li Rada obce Vojkovice nápravu ve stanovené lhůtě, Krajský úřad rozhodnutí KrÚ zruší neprodleně poté, co obdrží sdělení obce Vojkovice o zjednání nápravy, jehož přílohou bude i nařízení obce, kterým byla zjednána náprava (viz § 125 odst. 1 zákona o obcích). Dále byla obec Vojkovice rozhodnutím KrÚ poučena, že „Nezjedná-li Rada obce Vojkovice 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. 1/2014.“.

Obec Vojkovice měla nápravu zjednat ve lhůtě do 27.01.2015.

Dne 23.01.2015 Krajský úřad obdržel sdělení obce Vojkovice č.j.: 641/2014 ze dne 23.01.2015 nazvané „Rozhodnutí o pozastavení účinnosti nařízení obce č.1/2014“, ve kterém je uvedeno: „Rada obce Vojkovice na své 2. schůzi dne 8.1.2015, velice důkladně projednávala obsah vašeho rozhodnutí o pozastavení účinnosti nařízení obce č.1/2014, kterým se vydávají pravidla pro prodej zboží a poskytování služeb na území Obce Vojkovice“. Nadále trváme na svém stanovisku ze dne 24.9.2014, č.j.: 495/2014 a to zejména z důvodu, že ve svém rozhodnutí se odvoláváte na nálezy Ústavního soudu z let 2007 a 2009, které s odstupem času a legislativních změn, považujeme za irelevantní. Při tvorbě nařízení jsme se opírali o nálezy ústavního soudu ČR PLÚS 57/13 ze dne 20.5.2014, 108/2014 Sb. a nařízení města Františkovy Lázně č.1/2013 o Zákazu pochůzkového a podomního prodeje.“.

Krajský úřad ve stanovené lhůtě, tj. do 27.01.2015 sdělení obce Vojkovice o zjednání nápravy včetně přílohy v podobě nařízení obce Vojkovice, kterým byla zjednána náprava, neobdržel. Nezbývá než konstatovat, že náprava nařízení č. 1/2014 ze strany obce Vojkovice - ve stanovené lhůtě do 27.01.2015 - zjednána nebyla.

Důkaz:

1. spis Krajského úřadu SpZn.: S – JMK 92108/2014 OKP,
2. sdělení Ministerstva průmyslu a obchodu zn. 2363/13/41200 ze dne 15.02.2013,
3. sdělení Ministerstva průmyslu a obchodu zn. MPO 29235/2014 ze dne 18.07.2014.

D.

Jelikož obec Vojkovice v posuzované věci odkazuje na nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 57/13 ze dne 20.05.2014 (dále jen „náleží ÚS“), doplňuji tak výše uvedené skutečnosti takto:

Jak je již výše uvedeno, je základním předpokladem vydání nařízení obce existence výslovného zákonného zmocnění k vydání nařízení obce. Tuto podmínku je možno dovodit z právní úpravy, soudní judikatury i právní literatury. Tedy zákon musí obsahovat zmocnění, že určitou otázku (problematiku) je možno upravit nařízením obce s tím, že tato otázka (problematika) je zákonem přesně stanovena; v zákoně je tudíž uvedena dikce (např.) „obec nařízením obce stanoví“ či „obec může nařízením obce upravit“ s tím, že dále je konkrétně a výstižně uveden obsah zákonného zmocnění a tím i jeho rozsah. Tímto jsou pro nařízení obce stanoveny limity úpravy (obec nemůže stanovit „nic víc ani nic míň“, než stanoví zákonné zmocnění, kterým je vázána). Zákonné zmocnění musí být jednoznačné a zřetelné. Bez existence výslovného zákonného zmocnění k vydání nařízení obce nemůže obec nařízením obce vydat.

Ze znění § 18 odst. 3 živnostenského zákona („*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.*“) je, dle mého názoru, možno jednoznačně dovodit, že podle tohoto ustanovení živnostenského zákona:

1. obec může (tj. nemusí) 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
2. obec může (tj. nemusí) nařízením obce vydaným podle odstavce 1 stanovit, že některé druhy prodeje zboží nebo poskytování služeb prováděné mimo provozovnu v obci nebo její části jsou zakázány.

Je nepochybné, že část ustanovení § 18 odst. 3 živnostenského zákona „*a stanovit, že některé druhy prodeje zboží nebo poskytování služeb prováděné mimo provozovnu v obci nebo její části jsou zakázány*“ sama o sobě nedává žádný smysl. Tuto část § 18 odst. 3 živnostenského zákona je tak, dle mého mínění, třeba vždy vztáhnout ke slovům „*Obec může nařízením obce vydaným podle odstavce 1*“; jiné případné výklady - např. vztahování ke slovům „*Obec může nařízením obce*“ či dokonce pouze ke slovům „*Obec může*“ - nepovažuji za možné (resp. v případě jejich připuštění je nepovažuji za přesvědčivé). S ohledem na dikci „*nařízením obce vydaným podle odstavce 1*“ je - v případě bodu 1. i bodu 2. - výslovně odkazováno na § 18 odst. 1 živnostenského zákona zmocňující obec k vydání tržního řádu. Tržní řád vydaný podle § 18 odst. 1 živnostenského zákona je tak předpokladem, resp. podmínkou případné další úpravy dle § 18 odst. 3 téhož zákona, v daném případě zákazu podomního a pochůzkového prodeje.

V posuzovaném případě tak za (řádne) zákonné zmocnění k vydání nařízení obce ve smyslu výše uvedeného pokládám § 18 odst. 1 živnostenského zákona, a to v celém jeho znění (viz níže), zmocňující obec k vydání tržního řádu (se všemi náležitostmi) formou nařízení obce s případnou možností úpravy dle § 18 odst. 3 téhož zákona.

Nález ÚS v bodech 19., 21. a 22. uvádí: „*Zatímco v případě stanovení výjimky pro některé druhy prodeje zboží nebo poskytování služeb z působnosti tržního řádu je současná existence úpravy podle § 18 odst. 1 živnostenského zákona z povahy věci nezbytná, v případě jejich pouhého zákazu nebrání z věcného hlediska nic tomu, aby k jeho stanovení došlo samostatně ... Navrhovatel tak fakticky podmiňuje zákaz vztahující se*

na některé druhy prodeje zboží nebo poskytování služeb prováděné mimo provozovnu tím, že budou současně vymezena místa, na nichž lze provádět jejich jiné (resp. zbylé) druhy. Pro takovou podmínku však podle názoru Ústavního soudu neexistuje věcný důvod. Již samotný zákaz může být s ohledem na konkrétní poměry v obci dostatečným opatřením k zamezení negativních jevů spojených s touto činností. ... Ústavní soud nakonec neshledal, že by podmínění zákazu některých druhů prodeje zboží nebo poskytování služeb mimo provozovnu v obci současným přijetím úpravy podle § 18 odst. 1 živnostenského zákona, byť jen formálně, vyplývalo z odkazu na toto ustanovení obsaženého v odstavci 3. V úvahu totiž přichází také výše uvedený výklad, který tento odkaz vztahuje jen na první větu odstavce 1 a podle něhož je předmětný zákaz pouze jednou z možných forem regulace, jež může být stanovena tržním řádem nezávisle na vymezení míst a dalších pravidel upravujících provozování tržišť ve smyslu odstavce 1. Takovýto výklad uvedeného ustanovení sice nemusí být na první pohled zřejmý, s ohledem na to, že mnohem lépe odpovídá účelu § 18 živnostenského zákona a nevede k pochybnostem ani po stránce věcné, mu však třeba dát přednost před výkladem zastávaným navrhovatelem. Lze tedy shrnout, že obec je na základě § 18 odst. 3 živnostenského zákona zmocněna stanovit svým nařízením v přenesené působnosti zákaz některých druhů prodeje zboží nebo poskytování služeb prováděných mimo provozovnu v obci nebo její části, aniž by jím současně musela vymezit místa a stanovit podmínky pro tuto podnikatelskou činnost ve smyslu § 18 odst. 1 živnostenského zákona.“.

K výše uvedenému rozlišování na:

- a) stanovení výjimky pro některé druhy prodeje zboží nebo poskytování služeb z působnosti tržního řádu podmíněné existencí tržního řádu,

a

- b) zákazu dle § 18 odst. 3 živnostenského zákona bez podmínky existence tržního řádu

není, dle mého soudu, reálný důvod. Domnívám, se že § 18 odst. 3 živnostenského zákona je třeba vykládat v celku, a to jednotně pro jeho (samostatné) části dle písm. a) i b).

K názoru „V úvahu totiž přichází také výše uvedený výklad, který tento odkaz vztahuje jen na první větu odstavce 1 a podle něhož je předmětný zákaz pouze jednou z možných forem regulace, jež může být stanovena tržním řádem nezávisle na vymezení míst a dalších pravidel upravujících provozování tržišť ve smyslu odstavce 1.“ podotýkám, že pokud § 18 odst. 3 živnostenského zákona odkazuje na odstavec 1 § 18 téhož zákona, odkazuje nepochybně na celý odstavec 1 § 18 živnostenského zákona, tedy na celé znění dotčeného ustanovení, ne pouze na jeho určitou část (dle nálezu ÚS toliko první větu § 18 odst. 1 živnostenského zákona). Odstavec 1 § 18 živnostenského zákona je třeba vnímat v jeho celku, když na „obecnou“ větu první opravňující obec k vydání tržního řádu formou nařízení obce (bez dalších podmínek či upřesnění) navazuje věta druhá, která již dále uvádí, čeho se tržní řád týká (tj. nabídky, prodeje zboží a poskytování služeb mimo provozovnu určenou k tomuto účelu kolaudačním rozhodnutím, což zahrnuje i podomní/pochůzkový prodej) a co má obsahovat. Věta první a věta druhá odstavce 1 § 18 živnostenského zákona tak spolu souvisí, a to jak z pohledu jazykového, tak i z pohledu logického či systematického. Mám za to, že zákonodárce dikcí „podle odstavce 1“ jednoznačně odkázal na „celý odstavec 1“ § 18 živnostenského zákona, protože pokud by byl jeho úmysl (záměr) jiný, musel by tento jiný úmysl (záměr) vyjádřit přímo v příslušné právní normě, a to jednoznačně.

Ačkoliv obec Vojkovice argumentuje nálezem ÚS, domnívám se, že v případě nařízení č. 1/2014 se jedná o odlišnou situaci od situace, která je řešena nálezem ÚS. Znění nařízení města Františkovy Lázně č. 1/2013

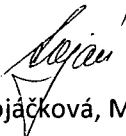
Zákaz pochůzkového a podomního prodeje, jehož se nález ÚS týká, se totiž od znění nařízení č. 1/2014 odlišuje. Předmětem úpravy nařízení města Františkovy Lázně č. 1/2013 Zákaz pochůzkového a podomního prodeje je toliko zákaz pochůzkového a podomního prodeje. Oproti tomu ze znění nařízení č. 1/2014 je zřejmé, že obec s odkazem na § 18 živnostenského zákona vydává tržní řád, který však v rozporu se zákonem neobsahuje veškeré náležitosti.

Plně chápu obcí Vojkovice zmiňované důvody, pro které bylo nařízení č. 1/2014 vydáno, nicméně s ohledem na uvedené jsem toho názoru, že předmětná úprava nebyla ze strany obce Vojkovice provedena v zákonných mezích a nařízení č. 1/2014 tak považuji za odporující zákonu.

II.

Vzhledem k výše uvedenému navrhuji, aby plénum Ústavního soudu nálezem nařízení č. 1/2014 zrušilo.

Krajský úřad Jihomoravského kraje
Žerotínovo nám. 3
601 82 Bno
-4-


JUDr. Věra Vojáčková, MPA
ředitelka