

Česká republika
NÁLEZ
Ústavního soudu

Jménem republiky

Ústavní soud rozhodl v plénu složeném z předsedy Pavla Rychetského a soudců Ludvíka Davida, Jaroslava Fenyka (soudce zpravodaj), Josefa Fialy, Jana Filipa, Jaromíra Jirsy, Tomáše Lichovníka, Jana Musila, Vladimíra Sládečka, Radovana Suchánka, Kateřiny Šimáčkové, Vojtěcha Šimíčka, Milady Tomkové, Davida Uhlíře a Jiřího Zemánka o návrhu **ředitelky Krajského úřadu Jihomoravského kraje**, na zrušení nařízení obce Štěpánovice č. 1/2015, tržní řád, za účasti obce Štěpánovice, jako účastníka řízení, takto:

- I. Ustanovení čl. 8 nařízení obce Štěpánovice č. 1/2015, tržní řád, se ruší dnem vyhlášení tohoto nálezu ve Sbírce zákonů.**
- II. Ve zbývajícím rozsahu se návrh zamítá.**

Odůvodnění

I.

Rekapitulace návrhu

1. Dne 30. 10. 2015 byl Ústavnímu soudu doručen návrh ředitelky Krajského úřadu Jihomoravského kraje (dále jen „navrhovatelka“), na zrušení nařízení obce Štěpánovice č. 1/2015, tržní řád (dále jen „napadené nařízení“), neboť k jeho vydání mělo dojít v rozporu s § 18 zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „živnostenský zákon“).

2. Navrhovatelka poukazuje na to, že součástí tržního řádu musí být vždy náležitosti taxativně vyčtené v § 18 odst. 1 písm. a) až e) živnostenského zákona, a to s ohledem na dikci § 18 odst. 1 živnostenského zákona, podle které „*tržní řád vymezí...*“. V této souvislosti navrhovatelka odkazuje na nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 27/06 ze dne 24. 3. 2009 (N 66/52 SbNU 649; 119/2009 Sb.). V souladu s § 18 odst. 1 písm. a) živnostenského zákona tedy tržní řád vymezí, resp. musí vymezit 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. Napadené nařízení však rozdělení míst ve smyslu § 18 odst. 1 písm. a) živnostenského zákona neobsahuje. Jelikož se podle navrhovatelky jedná o povinnou (zákonnou) náležitost tržního řádu, kterou musí tržní řád vždy obsahovat, shledává proto napadené nařízení odporující zákonu.

3. Obdobně podmínka podle § 18 odst. 1 písm. b) živnostenského zákona, podle které tržní řád vymezí stanovení kapacity tržiště, je podle navrhovatelky obligatorní

náležitostí tržního řádu. Kapacita předmětných míst tedy musí být podle navrhovatelky vždy stanovena přímo v tržním řádu, a to výslovně a jednoznačně; vymezení stanovení kapacity je možno učinit např. buď počtem prodejních míst, nebo určením celkové plochy v metrech čtverečných. Napadené nařízení však kapacitu míst takovým, konkrétním a určitým, způsobem nestanoví a je tak i z tohoto důvodu v rozporu se zákonem.

4. Navrhovatelka rovněž poukázala na to, že podle čl. 6 písm. e) napadeného nařízení je provozovatel tržních míst povinen „Zajistit, aby byl prodáván pouze určitý sortiment zboží a poskytovány povolené služby podle přílohy č. 1 tohoto nařízení.“ Příloha č. 1 napadeného nařízení však žádný „určitý sortiment zboží“ ani „povolené služby“ neobsahuje. Byť uvedené ustanovení napadeného nařízení podle navrhovatelky neodporuje zákonu, je podle ní zavádějící, resp. zmatečné.

II.

Vyjádření účastníků řízení

5. Ústavní soud podle § 69 odst. 1 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, zaslal návrh obci Štěpánovice jako účastníku řízení k vyjádření. Obec Štěpánovice ve svém stručném vyjádření ze dne 9. 3. 2016, podepsaném starostkou Mgr. Miluší Pulkrábkovou, uvedla, že souhlasí se zrušením napadeného nařízení.

6. V souladu s § 69 odst. 3 zákona o Ústavním soudu byla Ústavním soudem vyzvána k vyjádření Veřejná ochránkyně práv, která je oprávněna vstoupit do řízení jako vedlejší účastník. Veřejná ochránkyně práv podáním ze dne 18. 1. 2016 Ústavnímu soudu sdělila, že svého práva vstoupit do řízení jako vedlejší účastník nevyužívá.

III.

Dikce napadeného nařízení

7. Napadené nařízení zní následovně:

„NAŘÍZENÍ OBCE Štěpánovice 1/2015

TRŽNÍ ŘÁD

Zastupitelstvo obce Štěpánovice se na svém zasedání dne 4. 2. 2015, číslo usnesení U 8/2015, usneslo vydat na základě ustanovení § 18 odst. 1 a 3 zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), ve znění pozdějších předpisů a v souladu s § 11 odst. 1 a § 102 odst. 2 písm. d) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), toto nařízení.

Článek 1

Vymezení základních pojmů

Pro účely tohoto nařízení obce se rozumí:

1. Tržním místem - pozemek, vymezený v příloze č. 1 a č. 2, kde se celoročně poskytují služby na jednotlivých prodejních místech.

2. *Jednotlivým prodejním místem - vymezené konkrétní místo, na kterém fyzická nebo právnická osoba prodává zboží nebo poskytuje služby na prodejním stánku, pultu či jiném obdobném prodejním zařízení.*

3. *Provozovatelem – fyzická nebo právnická osoba oprávněná k provozování tržního místa.*

4. *Pojízdným prodejem – prodej mimo provozovnu určenou k tomu kolaudačním rozhodnutím podle zvláštního zákona, uskutečňovaný z pojízdnych prodejních zařízení, zejména z automobilů či jiným prodejním prostředkem.*

5. *Prodej bez prodejního zařízení – prodej mimo provozovnu určenou k tomu kolaudačním rozhodnutím podle zvláštního zákona, uskutečňovaný mimo jednotlivé prodejní místo bez použití prodejního zařízení. Prodejem bez prodejního zařízení se rozumí zejména pochůzkový a podomní prodej.*

6. *Pochůzkovým prodejem – prodej bez prodejního zařízení uskutečňovaný mimo provozovnu určenou k tomu kolaudačním rozhodnutím podle zvláštního zákona, při němž je potencionální zákazník prodeje nebo poskytování služby vyhledáván prodejcem z okruhu osob pohybujících se na veřejně přístupných místech.*

7. *Podomním prodejem – prodej bez prodejního zařízení mimo provozovnu určenou k tomu kolaudačním rozhodnutím podle zvláštního zákona, při němž je potencionální zákazník prodeje nebo služby vyhledáván prodejcem z okruhu osob nacházejících se mimo veřejně přístupná místa, zejména v různých obytných prostorech, například domech, bytech apod.*

8. *Prodejcem – je fyzická nebo právnická osoba, která uskutečňuje prodej nebo poskytuje služby na jednotlivém prodejním místě, pojízdny prodej bez prodejního zařízení.*

Článek 2

Místa pro nabídku, prodej zboží a poskytování služeb

1) *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).*

2) *Tržní řád je závazný pro celé území obce bez ohledu na charakter prostranství a vlastnictví k němu.*

Článek 3

Stanovení kapacity a přiměřené vybavenosti tržních míst

1) *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.*

2) *Vybavení tržních míst musí být přímo úměrné jejich velikosti a musí splňovat základní podmínky, tj. řádné osvětlení, nádoby na odpady, při prodeji potravin vybavení zařízeními požadovanými zvláštními předpisy.*

Článek 4

Doba prodeje a poskytování služeb na tržních místech

1) *Tržní místa jsou provozována po dobu celého roku, doba prodeje a poskytování služeb je stanovena od 07.00 do 18.00 hodin.*

2) *Pojízdný prodej je provozován celoročně, doba prodeje je od 07.00 do 18.00 hodin.*

Článek 5

Pravidla pro udržování čistoty a bezpečnosti na tržních místech

Provozovatelé, prodejci zboží a poskytovatelé služeb na tržních místech jsou povinni:

a) Zabezpečovat čistotu tržního místa a jednotlivých prodejních míst a po skončení doby prodeje je zanechat čisté a uklizené.

b) K nabídce zboží, jeho prodeji a poskytování služeb užívat jen místa k tomu určená.

c) Neodkládat zboží mimo vymezené jednotlivé prodejní místo a nenavážet zboží přes plochy veřejné zeleně.

d) Všechny odpadky ukládat do odpadkových kontejnerů vyčleněných pro tyto účely.

e) Při zásobování motorovými vozidly musí být respektovány obecné právní předpisy na úseku dopravy, místní úpravy silničního provozu a doby prodeje a poskytování služeb stanovenou tímto nařízením.

Článek 6

Pravidla, která musí dodržet provozovatel tržních míst k zajištění jejich řádného provozu

Provozovatel míst pro nabídku, prodej zboží a poskytování služeb je povinen:

a) Zveřejnit tržní řád a provozní dobu

b) Určit prodejcům a poskytovatelům služeb konkrétní jednotlivá prodejní místa.

c) Vést o přidělení jednotlivých prodejních míst a prodejních evidenci.

d) Provozovatel si může určit na tržním místě svého správce, který mu pomáhá řídit, organizovat a kontrolovat provoz tržního místa.

e) Zajistit, aby byl prodáván pouze určený sortiment zboží a poskytovány povolené služby podle přílohy č. 1 tohoto nařízení obce.

f) Při prodeji živočišných produktů a zvířat a při poskytování služeb, při nichž je nakládáno s živými zvířaty, je provozovatel a prodejci povinni řídit se zvláštními právními předpisy upravující veterinární a hygienické podmínky a požadavky.

g) Provozovatel je povinen hlásit osobně bez zbytečného odkladu porušení tohoto nařízení obce při prodeji zboží nebo poskytování služeb prodejcem, oprávněným úředním osobám.

Článek 7

Zakázané druhy prodeje zboží a poskytování služeb

Na území obce Štěpánovice se zakazuje podomní a pochůzkový prodej a nabídka služeb.

Článek 8

Druhy prodeje zboží a poskytování služeb, na které se toto nařízení nevztahuje:

1) Toto nařízení se nevztahuje na prodej zboží a poskytování služeb mimo provozovnu při slavnostech, sportovních podnicích nebo jiných podobných akcích pořádaných obcí nebo povolených obcí.

*Článek 9
Kontrola a sankce*

1) Kontrolu a dodržování tohoto nařízení vykonávají pověření zaměstnanci obce zařazení do Obecního úřadu Štěpánovice a zastupitelé obce Štěpánovice.

2) Porušení ustanovení článku 7 bude oznámeno policii ČR.

3) Porušení tohoto nařízení se postihuje podle zvláštních právních předpisů.

*Článek 10
Závěrečná ustanovení*

1) Práva a povinnosti prodejců zboží, poskytovatelů služeb a provozovatelů, stanovená zvláštními právními předpisy, nejsou tímto nařízením dotčena.

2) Toto nařízení obce nabývá účinnosti patnáctým dnem po dni vyhlášení.

*Mgr. Miluše Pulkrábková
starosta obce*

*Jiří Kopřiva
místostarosta obce*

*Ing. Tomáš Kubín
místostarosta obce*

PŘÍLOHY

Vymezené pozemky – tržní místa, kde je možné celoročně poskytovat služby na jednotlivých prodejních místech:

Příloha č. 1 – Prostor na návsi před obecním úřadem

Příloha č. 2 - Prostor v horních Štěpánovicích na autobus. otočce"

IV.

Podmínky věcného projednání návrhu

8. V řízení o kontrole norem je Ústavní soud v souladu s čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“) příslušným rozhodovat o návrhu na zrušení nařízení obce. Oprávnění ředitelky krajského úřadu k podání takového návrhu vyplývá z § 64 odst. 2 písm. i) zákona o Ústavním soudu, je však podmíněno tím, že se krajský úřad pokusil přimět obec ke zjednání nápravy protizákonného stavu postupem podle § 125 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění

pozdějších předpisů (dále jen „zákon o obcích“). Z dokumentace předložené navrhovatelkou vyplývá, že uvedená podmínka je v projednávané věci splněna.

9. Dne 25. 5. 2015 bylo obci Štěpánovice doručeno sdělení Krajského úřadu Jihomoravského kraje (dále jen „krajský úřad“) ze dne 14. 5. 2015 č. j. JMK 60153/2015 s názvem „Výzva ke zjednání nápravy“, v němž byla obci Štěpánovice stanovena lhůta 60 dnů ke zjednání nápravy. Dne 27. 7. 2015 krajský úřad obdržel sdělení obce Štěpánovice, resp. její starostky, ve kterém obec Štěpánovice požádala o prodloužení lhůty pro nápravu. Žádné další sdělení obce Štěpánovice o zjednání nápravy napadeného nařízení krajský úřad neobdržel. Náprava ve stanovené lhůtě zjednána nebyla, krajský úřad proto přistoupil k pozastavení účinnosti napadeného nařízení sdělením krajského úřadu č. j. JMK 98421/2015 ze dne 28. 7. 2015 s názvem „Rozhodnutí o pozastavení účinnosti nařízení obce“, doručeným obci Štěpánovice dne 5. 8. 2015 (podle § 125 odst. 1 zákona o obcích došlo tímto dnem k pozastavení účinnosti napadeného nařízení), a zároveň byla obci Štěpánovice stanovena další šedesátidenní lhůta ke zjednání nápravy. Ta na toto sdělení zareagovala sdělením ze dne 5. 10. 2015, kterým se prostřednictvím starostky obce vyjádřila, že z časových důvodů nebyla náprava zjednána, přičemž však jejich zájem daný problémem vyřešit trvá. Náprava tak nebyla zjednána ani v dodatečně určené lhůtě, která uplynula dnem 5. 10. 2015. Navrhovatelka proto podala návrh ve lhůtě třiceti dnů ode dne uplynutí lhůty pro nápravu. Protože Ústavní soud nezjistil ani některý z důvodů nepřijatelnosti návrhu (napadené nařízení nebylo do dnešního dne změněno ani zrušeno), mohl přistoupit k jeho věcnému projednání.

V.

Přezkum napadeného nařízení

10. Při přezkumu ústavnosti a zákonnosti nařízení obce podle § 68 odst. 2 zákona o Ústavním soudu Ústavní soud následuje test, v jehož rámci zkoumá:

a) zda orgán, který napadený podzákoný právní předpis přijal, k tomu měl pravomoc a zda tak učinil ústavně konformním způsobem;

b) zda podzákoný právní předpis byl vydán v mezích zákonného zmocnění, a nikoliv mimo zákonem stanovenou působnost (*ultra vires*), tedy zda upravuje právní vztahy, pro které mu otevírá prostor zmocňovací zákon, a zda zároveň nezasahuje do věcí, které jsou vyhrazeny zákonu nebo jinému právnímu předpisu; a

c) zda není dán obsahový nesoulad podzákoného právního předpisu s ústavním pořádkem nebo se zákonem.

11. V posledně uvedeném kroku je předmětem posouzení také to, zda přijetí podzákoného právního předpisu nesledovalo zákonem neaprobované, nelegitimní cíle nebo zda nebylo vedeno nerelevantními úvahami (zda nedošlo ke zneužití pravomoci), zda tento právní předpis není zjevně nerozumný (zda neodporuje zákazu svévole) a zda splňuje obecná kritéria tvorby právních předpisů, spočívající zejména v požadavcích jejich určitosti, srozumitelnosti a adekvátní interpretovatelnosti [k uvedeným kritériím srov. např. nálezy sp. zn. Pl. ÚS 27/06 ze dne 24. března 2009 (N 66/52 SbNU 649; 119/2009 Sb.), bod 17 nebo Pl. ÚS 57/13 ze dne 20. 5. 2014 (108/2014 Sb.), bod 10; se zřetelem ke zvláštnímu základu normotvorby obcí v oblasti přenesené působnosti, srov.

těž test ústavnosti dovozený Ústavním soudem pro obecně závazné vyhlášky v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 63/04 ze dne 22. března 2005 (N 61/36 SbNU 663; 210/2005 Sb.), část IV., nebo nálezu sp. zn. Pl. ÚS 45/06 ze dne 11. prosince 2007 (N 218/47 SbNU 871; 20/2008 Sb.), bod 21].

12. Není-li dále uvedeno něco jiného [viz část VII. c)], Ústavní soud přezkoumal napadený právní předpis pouze v rozsahu námitek uplatněných navrhovatelkou.

VI.

Posouzení, zda bylo napadené nařízení přijato a vydáno ústavně předepsaným způsobem

13. V prvním kroku přezkumu Ústavní soud zkoumá, zda orgán, který napadený podzákoný právní předpis přijal, k tomu měl pravomoc a zda tak učinil ústavně konformním způsobem. Podle § 11 zákona o obcích je obec oprávněna v přenesené působnosti vydávat na základě zákona a v jeho mezích nařízení obce, je-li k tomu zákonem zmocněna. Vydávání nařízení obce je výkonem státní správy a je podle § 102 odst. 2 písm. d) zákona o obcích svěřeno její radě. Není-li však tato zřízena, jako tomu je v případě obce Štěpánovice, vydává je zastupitelstvo obce (§ 102 odst. 4 a § 84 odst. 3 obecního zřízení).

14. Napadené nařízení bylo přijato zastupitelstvem obce Štěpánovice na jeho 3. zasedání dne 26. 8. 2014. Napadené nařízení bylo vyhlášeno vyvěšením na úřední desce dne 9. 2. 2015 a sejmuto dne 27. 2. 2015. Účinnosti nabylo dnem 24. 2. 2015. Lze tedy konstatovat, že nařízení bylo přijato ústavně předepsaným způsobem, což nebylo ze strany žádného z účastníků řízení rozporováno.

VII.

Posouzení dodržení mezí zákonného zmocnění při vydání předpisu

15. V druhém kroku Ústavní soud zkoumá, zda byl podzákoný právní předpis vydán v mezích zákonného zmocnění, a nikoliv mimo zákonem stanovenou působnost (*ultra vires*). Zkoumá tedy, zda napadený předpis upravuje právní vztahy, pro které mu otevírá zmocňovací zákon prostor, a zda zároveň nezasahuje do věcí, které jsou vyhrazeny zákonu nebo jinému právnímu předpisu.

16. Ústavní soud v této souvislosti konstatuje, že námitky navrhovatelky, týkající se porušení mezí zákonného zmocnění, věcně směřují pouze vůči čl. 2 a čl. 3 napadeného nařízení, ve kterých je obsaženo určení míst pro prodej a poskytování služeb a stanovení kapacity a přiměřené vybavenosti tržišť.

17. Ústavní soud konstatuje, že v tomto kroku je, s ohledem na podstatu námitek navrhovatelky, nezbytné nejprve posoudit, zda se v případě zmocnění k rozdělení tržišť podle § 18 odst. 1 písm. a) živnostenského zákona a zmocnění ke stanovení kapacity tržišť podle § 18 odst. 1 písm. b) téhož zákona jedná o náležitosti, které musí být tržním řádem upraveny obligatorně.

VII. a)

Obecně k podmínkám obsaženým v § 18 odst. 1 živnostenského zákona

18. Podstatná část argumentace navrhovatelky směřuje věcně jednak vůči čl. 2 napadeného nařízení, který stanovuje, že (odst. 1) „*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“)*“ a (odst. 2) „*Tržní řád je závazný pro celé území obce bez ohledu na charakter prostranství a vlastnictví k němu*“. A dále vůči čl. 3 odst. 1 napadeného nařízení, kterým se stanovuje, 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.*“. Námitky navrhovatelky spočívají zejména v tom, že obec Štěpánovice při formulaci čl. 2 a čl. 3 odst. 1 napadeného nařízení nedodržela zákonem předvídané meze zmocnění.

19. Ústavní soud proto musel v souvislosti s čl. 2 a čl. 3 odst. 1 napadeného nařízení posoudit, zda tato část napadeného nařízení odpovídá požadavkům kladeným na tržní řád, zakotveným v § 18 odst. 1 písm. a) a b) živnostenského zákona, a judikatuře Ústavního soudu.

20. Relevantní část živnostenského zákona, tj. § 18 odst. 1 písm. a) a b) tohoto zákona, přitom stanoví, že:

„Obec může v přenesené působnosti 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 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,“

21. Podstatu shora uvedených námitek navrhovatelky tvoří výklad § 18 odst. 1 živnostenského zákona, podle kterého, na základě tam obsažené formulace „*tržní řád vymezí*“, jsou obligatorními náležitostmi tržního řádu všechny podmínky obsažené pod písmeny a) až e) citovaného ustanovení a tržní řád proto musí všechny tyto podmínky vždy vymežit, aby byl v souladu s předmětným zákonným zmocněním.

22. V této souvislosti Ústavní soud připomíná, že zatímco obecně závazné vyhlášky mohou obce ve smyslu ustanovení čl. 104 odst. 3 Ústavy vydávat v mezích celé své zákonem stanovené samostatné působnosti, prostor pro vydávání nařízení jakožto prováděcích právních předpisů k zákonům je užší; nařízení mohou orgány obce vydávat podle čl. 79 odst. 3 Ústavy vždy jen na základě a v mezích konkrétního zákona, a to za předpokladu jeho výslovného zmocnění.

23. Obec tedy při vydání nařízení musí postupovat „*secundum et intra legem*“, nikoliv „*praeter legem*“, jí 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 (srov. obdobně nálezy Ústavního soudu ze dne 14. 2. 2001 sp. zn. Pl. ÚS 45/2000, N 30/21 SbNU 261, ze dne 16. 10. 2001 sp. zn. Pl. ÚS 5/01, N 149/24 SbNU 79 a ze dne 18. 8. 2004 sp. zn. Pl. ÚS 7/03, N 113/34 SbNU 165). Zde nacházejí specifické uplatnění i kritéria testu ústavnosti, dovozená pro obecně závazné vyhlášky obce, jak byla prezentována shora (bod 11.). Nedostatek některé z vyloženému odpovídajících podmínek pak představuje vadu (nařízení), jež má logicky povahu vybočení (v širším smyslu) ze zákonného zmocnění, které je ústavněprávně relevantní (srov. čl. 79 odst. 3 Ústavy), a v přezkumu vedeném Ústavním soudem v řízení podle čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy a § 64 a násl. zákona o Ústavním soudu vede nevyhnutelně k derogaci takového předpisu, resp. jednotlivých ustanovení (viz čl. 2 odst. 3, čl. 79 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny).

24. V nyní posuzovaném případě není spornou otázkou dostatečného zákonného zmocnění k ukládání povinností přezkoumávaným tržním řádem. Je evidentní, že obec Štěpánovice vydat nařízení (tržní řád) formálně mohla, resp. byla oprávněna, neboť k tomu byla zákonem zmocněna. Otevřenou otázkou však zůstává, zda je dána také jeho obsahová shoda s tímto zmocněním, přesněji řečeno, zda obsahově respektovala pravidla vyložená výše (v bodu 23.). Jinak řečeno, zda napadené nařízení tím, že nevynechává náležitosti podle § 18 odst. 1 písm. a) a b) živnostenského zákona, vybočuje ze zákonného zmocnění.

25. Zatímco podle dikce věty první § 18 odst. 1 živnostenského zákona tržní řád obec vydat *může*, a uvedené zmocnění je tak výslovně konstruováno jako oprávnění obce, nikoliv jako její povinnost, obec podle věty druhé § 18 odst. 1 živnostenského zákona podmínky pro danou podnikatelskou činnost, obsažené v § 18 odst. 1 písm. a) až e) živnostenského zákona, v tržním řádu *vymezí*. Z hlediska jazykového výkladu, kterého se navrhopatelka dovolává, lze na uvedené zmocnění nahlížet tak, že obec sice nemusí tržní řád přijmout, pokud tak však učiní, musí tržní řád vymezit všechny podmínky obsažené pod písmeny a) až e) prvního odstavce § 18 živnostenského zákona (srov. Kadečka, S., Právo obcí a krajů v České republice, 1. vydání, Praha: C. H. Beck, 2003, s. 169).

26. Avšak jak již Ústavní soud vyslovil v nálezu ze dne 17. 12. 1997 sp. zn. Pl. ÚS 33/97 (N 163/9 SbNU 399, 30/1998 Sb.) a mnoha dalších, "*jazykový výklad představuje pouze prvotní přiblížení se k aplikované právní normě. Je pouze východiskem pro objasnění a ujasnění si jejího smyslu a účelu (k čemuž slouží i řada dalších postupů, jako logický a systematický výklad, výklad e ratione legis atd.). Mechanická aplikace abstrahující, resp. neuvědomující si...smysl a účel právní normy, činí z práva nástroj odcizení a absurdity.*"

27. Při výkladu § 18 odst. 1 živnostenského zákona proto podle Ústavního soudu nelze vycházet toliko z výkladu jazykového, nýbrž je třeba respektovat účel daného zmocnění, kterým je regulace specifické činnosti, tj. nabízení a prodeje zboží a služeb mimo provozovnu. K tomu slouží zejména stanovení konkrétních, místním poměrům přílehavých a účelných zákazů a podmínek při nabízení a prodeji zboží a služeb, které spočívají primárně v určení míst, kde tato činnost může být provozována, jakož i dalších podmínek předpokládaných v § 18 odst. 1 písm. b) až e) [srov. nálezy sp. zn. Pl. ÚS 19/11 ze dne 31. 1. 2012 (N 23/64 SbNU 223; 132/2012 Sb.), bod 25; nálezy sp. zn. Pl. ÚS 57/13, bod 16].

28. Podle Ústavního soudu lze tedy učinit dílčí závěr, že **z formulace *tržní řád vymezí* v § 18 odst. 1 živnostenského zákona nelze *a priori* dovozovat, že všechny podmínky uvedené pod písmeny a) až e) citovaného ustanovení jsou obligatorními náležitostmi tržního řádu, resp. že neupravení jakékoliv z nich v tržním řádu znamená proto bez dalšího nezákonnost takového nařízení. Naopak je nutno povahu podmínek podle písm. a) až e) ust. § 18 odst. 1 živnostenského zákona posuzovat jednotlivě, a to s ohledem především na účel daného zmocnění.**

29. Tento závěr ostatně odpovídá i obsahu důvodové zprávy k zákonu č. 80/1997 Sb., kterým se do živnostenského zákona vložil § 18, zmocňující obce vydávat tržní řády, neboť z důvodové zprávy vyplývá, že tržní řád nemusí obligatorně obsahovat všechny podmínky, tak jak jsou upraveny pod písm. a) až e) § 18 odst. 1 živnostenského zákona. V relevantní části důvodové zprávy se totiž praví: *„Toto ustanovení umožňuje vydávat tržní řády závazné pro celý územní obvod obce, zatímco dosavadní úprava dávala tuto možnost pouze pro veřejná prostranství, t. j. především obecní pozemky. Navržená úprava dává mimo jiné možnost obcím soustředit stánkový prodej na vyhrazená místa - tržiště. Tímto ustanovením se současně obci dává možnost vložit do svého tržního řádu kromě stanovení místa a doby prodeje zboží a poskytování služeb některé další vymezené podmínky. Jedná se např. o rozdělení a umístění tržišť, umožňující vyjádření účelu, za jakým tržiště bylo zřízeno a jakému má přednostně sloužit, dále stanovení kapacity a přiměřené vybavenosti tržiště tak, aby optimálně plnilo svoji funkci, stanovení pravidel pro udržování čistoty a bezpečnosti a pravidel při organizování jeho provozu, přispívající mimo jiné i k zřetelnému vymezení kompetencí správce tržiště a ke zprůhlednění vztahů mezi ním a prodejci“* [důvodová zpráva k zákonu č. 80/1997 Sb. - II. Zvláštní část - K § 18].

30. S obdobným názorem se lze setkat rovněž v odborné literatuře, kde se uvádí, že povinnost vymezit všechny podmínky obsažené pod písmeny a) až e) § 18 odst. 1 živnostenského zákona, založená na formulaci *tržní řád vymezí*, by byla *absurdní* [Kadečka, S. Tržní řády obcí - místní regulace živnostenského podnikání. In Moderní veřejná správa a ombudsman (Sborník příspěvků přednesených na vědecké konferenci), 1. vyd. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2005, s. 155-171; Turčín, J. K zákonným zmocněním k vydávání nařízení obcí. *Správní právo: odborný časopis pro oblast státní správy a správního práva*, Praha: Ministerstvo vnitra ČR, 2011, roč. XLVI, č. 1, s. 286].

31. Ústavní soud poznamenává, že tento závěr není v rozporu s požadavkem, že se nařízení obce musí pohybovat "*secundum et intra legem*", neboť je založen na takovém výkladu zmocnění § 18 živnostenského zákona, který s ohledem na shora uvedené odpovídá rámci vymezenému zmocňujícím zákonem a jeho intencí a umožňuje tak stanovení těch zákazů a podmínek, které jsou účelné a zohledňují místní poměry, resp. vylučuje povinnost stanovit vždy všechny podmínky obsažené v § 18 živnostenského zákona. Jak uvedl Ústavní soud ve svém nálezu ze dne 31. 1. 2012, sp. zn. Pl. ÚS 19/11: *„Ustanovení § 18 živnostenského zákona, umožňující vydání tržního řádu, má širší dopad: poskytuje obci prostředek, s jehož pomocí může totiž sledovat nejen zachování veřejného pořádku, ale vzít v potaz i hlediska vhodnosti, názoru občanů, místní tradice, zvyků, estetiky apod.“* Shora uvedený výklad lze rovněž podpořit v odborné literatuře se vyskytujícím názorem, že oprávnění vydat tržní řád by z hlediska jeho obsahu mělo být *de lege ferenda* součástí samostatné působnosti obce (Kadečka, S., Právo obcí a krajů v České republice, 1. vydání, Praha: C. H. Beck, 2003,

str. 169; Vedral J., Historie a současnost veřejné správy. K vymezení samostatné působnosti obcí. Veřejná správa, 2000, č. 6, s. 29).

32. Uvedeným závěrem se tak doplňuje a upřesňuje názor Ústavního soudu, obsažený v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 6/15, ve kterém je v souvislosti s tržním řádem obce uvedeno, že: „*V samotném nařízení tedy nejsou, v rozporu se zákonem a judikaturou Ústavního soudu, konkrétní místa pro nabízení a prodej zboží a služeb jakkoli konkretizována; nařízení obsahuje pouze abstraktní zmocnění pro obec Vojkovice k určení takových míst pro futuro. Nadto v napadeném nařízení schází také náležitosti podle § 18 odst. 1 písm. b) až e) živnostenského zákona, na něž se stejně jako na určení míst k nabízení a prodeji zboží a služeb vztahuje výše řečené, tedy zejména to, že musí být v tržním řádu výslovně a konkrétně zakotveny*“ (nález ze dne 11. 8. 2015 sp. zn. Pl. ÚS 6/15). K tomu je však nutno zdůraznit, že z citované části odůvodnění (jeho první věty) je patrné, že nosným důvodem nezákonnosti daného nařízení byla absence vymezení konkrétních tržišť, tedy nesplnění podmínky podle první části věty písm. a) ust. § 18 odst. 1 živnostenského zákona, kterou je, s ohledem na účel daného zmocnění, nutno i nadále považovat za obligatorní náležitost tržního řádu, jak je dále vysvětleno.

VII. b)

K povaze podmínek obsažených v § 18 odst. 1 písm. a) a b) živnostenského zákona

33. Povahu podmínek podle písm. a) až e) ust. § 18 odst. 1 živnostenského zákona je, s ohledem na předchozí část [VII. a)], nutno posuzovat jednotlivě. Pokud jde o podmínku vymezení místa pro prodej a poskytování služeb, resp. vymezení tzv. tržišť podle první části věty písm. a) ust. § 18 odst. 1 živnostenského zákona, z předchozí judikatury Ústavního soudu vyplývá, že se s ohledem na účel tržního řádu jedná o obligatorní náležitost tržního řádu, která musí být v tržním řádu upravena vždy, a to výslovným a konkrétním vymezením (nález ze dne 11. 8. 2015 sp. zn. Pl. ÚS 6/15 nebo nález Ústavního soudu ze dne 24. 3. 2009 sp. zn. Pl. ÚS 27/06, na který navrhovatelka ve svém návrhu poukazuje). Vymezení tržišť jako míst na území obce, kde lze danou podnikatelskou činnost provozovat, je totiž samotnou podstatou tržního řádu, přičemž ostatní podmínky podle § 18 odst. 1 živnostenského zákona pak na takové vymezení tržišť navazují v tom smyslu, že se jimi pro takto vymezená místa, resp. pro danou podnikatelskou činnost na těchto místech vykonávanou, stanoví další práva a povinnosti.

34. V pořadí první podmínkou, jejíž nedodržení bylo navrhovatelkou namítáno, je vymezení rozdělení tržišť *např. podle druhu prodáváného zboží nebo poskytované služby* podle § 18 odst. 1 písm. a) živnostenského zákona. Podle názoru Ústavního soudu ze zákonného zmocnění § 18 odst. 1 písm. a) živnostenského zákona, s ohledem na jeho shora uvedený účel, nevyplývá povinnost, podle které by každým tržním řádem musela být tržiště, vedle svého obligatorního prostorového vymezení, vždy rovněž uvedeným způsobem rozdělena. Jinak řečeno, § 18 odst. 1 písm. a) živnostenského zákona opravňuje obec, aby ve svém tržním řádu vymezená tržiště uvedeným způsobem rozdělila, nejde však o povinnost obce, aby takové rozdělení v tržním řádu, má-li být vydán, upravila vždy. Např. v případě tržních řádů vymezujících jediné tržiště menší rozlohy by taková povinnost v řadě případů neodpovídala shora uvedenému smyslu zákonného zmocnění k vydávání tržních řádů, resp. nesledovala by účelnost podmínek stanovených tržním řádem. Proto neobsahuje-li napadené nařízení právní úpravu

rozdělení tržišť ve smyslu § 18 odst. 1 písm. a) živnostenského zákona, nejedná se o vadu, která by zapříčinila nezákonnost, resp. neústavnost tohoto nařízení.

35. Obdobný závěr je, podle Ústavního soudu, nutno učinit rovněž v souvislosti se zmocněním obce stanovit v tržním řádu kapacitu tržišť podle § 18 odst. 1 písm. b) živnostenského zákona. Opět se jedná o oprávnění obce, aby v případech, kdy je to s přihlédnutím k místním poměrům účelné, v tržním řádu kapacitu tržišť stanovila. Obec však nemusí tohoto oprávnění využít a v tržním řádu, s přihlédnutím k místním poměrům, může danou oblast ponechat bez vlastní úpravy.

36. V nyní projednávaném případě je sice čl. 3 napadeného nařízení nadepsán jako „*Stanovení kapacity a přiměřené vybavenosti tržních míst*“, nicméně navrhovatelka namítá, že samotná právní úprava v čl. 3 napadeného nařízení příslušnou podmínku konkrétně nestanoví. Neboť podle odst. 1 citovaného článku má být kapacita míst stanovena přílohami č. 1 a č. 2, které však obsahují toliko katastrální mapy obsahující zakreslení tržišť, resp. vymezení míst ve smyslu § 18 odst. 1 písm. a) živnostenského zákona. Ani kritérium obsažené v čl. 3 odst. 1 napadeného nařízení, podle kterého je takto stanovená kapacita tržních míst (s odkazem na přílohy č. 1 a č. 2) dána *vždy s ohledem na místní podmínky tržního místa tak, aby byly zajištěny podmínky pro zachování kultury a bezpečnosti prodeje zboží nebo poskytování služeb a bezpečný pohyb osob na tržních místech*, nepředstavuje podle navrhovatelky jednoznačné stanovení kapacity tržišť podle § 18 odst. 1 písm. b) živnostenského zákona.

37. Ústavní soud musí přisvědčit navrhovatelce v tom, že napadené nařízení, tak jak je uvedeno v předchozím odstavci, kapacitu tržišť v porovnání např. s případy, kdy tržní řád stanoví maximální počet prodejních míst, konkrétním způsobem nestanoví. Napadené nařízení stanoví pouze obecné pravidlo, podle kterého je kapacita tržišť taková, aby byly zajištěny podmínky pro zachování kultury a bezpečnosti prodeje zboží nebo poskytování služeb a bezpečný pohyb osob na tržních místech, jak jsou v přílohách vymezeny. Jak ale Ústavní soud již výše uvedl, tržní řád kapacitu tržišť vymezovat nemusí vůbec, proto pokud je kapacita tržišť v napadeném nařízení stanovena takto obecně, nemůže se v tomto ohledu jednat o porušení zákonného zmocnění k vydání tržního řádu.

38. K námitce navrhovatelky, že z takto stanovené kapacity tržišť lze dovozovat, že jejich kapacita může být v různých (individuálních) případech rozdílná (jiná), Ústavní soud dodává, že je na dané obci, aby předmětnou právní úpravu správně, tzn. nediskriminačním způsobem aplikovala, přičemž samotná právní úprava stanovení kapacity tržišť v napadeném nařízení takový (ústavně konformní) výklad nikterak nevyklučuje.

39. Shora uvedený výklad podmínek rozdělení tržišť a stanovení kapacity tržišť podle písm. a), b) § 18 odst. 1 živnostenského zákona, sice nemusí být, s ohledem na využití formulace *tržní řád vymezí*, na první pohled zřejmý, nicméně vzhledem k tomu, že mnohem lépe odpovídá účelu § 18 živnostenského zákona, a to včetně možnosti stanovení jen těch zákazů a podmínek, které jsou vzhledem k místním poměrům účelné při nabízení a prodeji zboží a služeb, a nevede k pochybnostem ani po stránce věcné, mu je třeba dát přednost před výkladem zastávaným navrhovatelkou (srov. nález Pl. ÚS 57/13).

40. Lze tedy shrnout, že obec je na základě § 18 odst. 1 živnostenského zákona zmocněna stanovit svým tržním řádem v přenesené působnosti vymezení míst pro prodej a poskytování služeb, aniž by jí současně musela stanovit rozdělení tržišť a jejich kapacitu, jako podmínky pro tuto podnikatelskou činnost, které jsou upraveny § 18 odst. 1 písm. a) a b) živnostenského zákona. Obci je tak ponechán prostor nejen pro uvážení, zda vůbec tržní řád jako nástroj regulace prodeje mimo provozovnu využije, ale rovněž v jaké míře jej v souvislosti s uvedenými podmínkami využije. Napadené nařízení proto z tohoto důvodu nevybočuje ze zákonného zmocnění.

41. Pokud jde o zbylou část návrhu, ve které navrhovatelka uvádí, že považuje čl. 6 písm. e) napadeného nařízení sice za souladný se zákonem, avšak zavádějící, resp. zmatečný, Ústavní soud konstatuje, že ani v této části není návrh na zrušení napadeného nařízení důvodný. Je pravdou, že citovaný článek při stanovení povinnosti provozovatele zajistit, *aby byl prodáván pouze určený sortiment zboží a poskytovány povolené služby podle přílohy č. 1* napadeného nařízení obce, odkazuje na právní úpravu přílohy, kde však takto určené zboží a povolené služby upraveny nejsou (a uvedené se nenachází ani na jiném místě v textu napadeného nařízení). Čl. 6 písm. e) napadeného nařízení tak z důvodu uvedeného „prázdného odkazu“ žádnou povinnost nestanoví, resp. nemůže vyvolat žádné právní účinky. Nicméně tento nedostatek napadeného nařízení představuje toliko vadu legislativně-technické povahy, která sice nepřispívá přehlednosti textu napadeného nařízení, ale nezpůsobuje jeho rozpor s ústavním pořádkem.

VII. c)

K výjimkám z povinností stanovených napadeným nařízením

42. V předchozím Ústavní soud nepřisvědčil argumentaci navrhovatelky, na základě které navrhovala zrušení napadeného nařízení. Předmět přezkumu v řízení před Ústavním soudem je ovšem vymezen petitem návrhu, nikoliv jeho odůvodněním, jímž Ústavní soud není vázán. Ústavní soud tak dále zvažoval ústavnost čl. 8 odst. 1 napadeného nařízení, podle kterého: *„Toto nařízení se nevztahuje na prodej zboží a poskytování služeb mimo provozovnu při slavnostech, sportovních podnicích nebo jiných podobných akcích pořádaných obcí nebo povolených obcí.“* Přitom Ústavní soud shledal, že obec Štěpánovice citovaným ustanovením napadeného nařízení překročilo meze zákonného zmocnění.

43. Z citovaného ustanovení napadeného nařízení je zřejmé, že z povinností v napadeném nařízení obsažených stanovilo zastupitelstvo obce výjimku pro všechny *slavnosti, sportovní podniky a jiné podobné akce* pořádané obcí Štěpánovice, přičemž ostatní subjekty takovou výjimku získají pouze tehdy, pokud se jedná o takovou akci, která je obcí Štěpánovice povolena.

44. Na tomto místě Ústavní soud opakuje, že podle čl. 79 odst. 3 Ústavy orgány územní samosprávy mohou vydávat nařízení jen, jsou-li k tomu výslovně zmocněny zákonem, a to na základě a v mezích zákona (viz též § 11 odst. 1 zákona o obcích). Zákonné zmocnění, na základě kterého může obec v tržním řádu stanovit výjimky z povinností jí stanovených, je obsaženo v § 18 odst. 3 živnostenského zákona. Podle tohoto ustanovení může obec v tržním řádu *stanovit, že se toto nařízení obce nevztahuje na některé druhy prodeje zboží a poskytování služeb prováděné mimo provozovnu.* Obec

je tak zmocněna k tomu, aby v tržním řádu některé druhy prodeje zboží a poskytování služeb z působnosti nařízení vyjmula. V tržním řádu tak může být stanoveno, že se jeho ustanovení nevztahují např. na prodej z ložných ploch aut (Kameník, P., Hrabánková, M., Orlová, M. Živnostenský zákon. Zákon o živnostenských úřadech: komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2014, s. 88).

45. Pokud však napadené nařízení stanoví danou výjimku ze své působnosti pro slavnosti, sportovní podniky a jiné podobné akce v případech, kdy jsou obci povoleny, vykračuje tím z mezí zákonného zmocnění podle § 18 odst. 3 živnostenského zákona, neboť dané zmocnění opravňuje obec stanovit výjimky pro specifikované druhy prodeje zboží a poskytování služeb, přičemž tyto výjimky mají být vymezeny jako obecně závazné pravidlo pro případy určitého typu, nikoliv k tomu, aby na jeho základě mohly být obcí udělovány výjimky pro individuální případy (akce povolené obcí).

46. Dále pak ta část čl. 8 odst. 1 napadeného nařízení, podle které se toto nařízení „nevztahuje na prodej zboží a poskytování služeb mimo provozovnu při slavnostech, sportovních podnicích nebo jiných podobných akcích pořádaných obcí“, je rovněž v rozporu s ústavním pořádkem, neboť napadené nařízení zavádí dva odlišné právní režimy pro prodej zboží a poskytování služeb mimo provozovnu na území obce v závislosti na osobě pořadatele akce, v jejímž rámci mají být uvedené činnosti prováděny. Zatímco při akcích pořádaných obcí Štěpánovice lze danou podnikatelskou činnost provádět bez omezení vyplývajících z napadeného nařízení (samozřejmě při dodržení ostatních právních předpisů), na ostatní případy se povinnosti stanovené tržním řádem vztahují.

47. V případě takto stanovené výjimky pro akce pořádané obcí, jde tedy o nedůvodně nerovný přístup obce Štěpánovice k sobě samé na straně jedné a k ostatním fyzickým a právnickým osobám na straně druhé (v rámci výkonu státní správy), jestliže je zaveden odlišný právní režim pro druhově obdobné či shodné akce pouze na základě osoby pořadatele akce. Chybí totiž jakýkoliv racionální a přípustný účel, ať již explicitně vyjádřený či dovoditelný, proč by obec Štěpánovice neměla být při provádění činností téhož druhu podrobena regulaci obsažené ve vlastním nařízení, jaká se vztahuje na ostatní subjekty (srov. náleží Ústavního soudu ze dne 5. 8. 2014, sp. zn. Pl. ÚS 35/13). Zmocnění obsažené v § 18 odst. 3 živnostenského zákona sice poskytuje obci prostor pro to, aby v tržním řádu stanovila výjimky, které budou zohledňovat místní poměry, avšak nelze tak činit způsobem uvedeným v čl. 8 napadeného nařízení, který je s ohledem na shora uvedené nutno považovat za projev nepřipustné libovůle ze strany obce Štěpánovice.

VIII.

Závěr

48. Ústavní soud tedy uzavírá, že napadené nařízení obce Štěpánovice č. 1/2015, tržní řád, pokud jde o absenci právní úpravy rozdělení tržišť ve smyslu § 18 odst. 1 písm. a) živnostenského zákona a právní úpravu stanovení kapacity tržišť podle § 18 odst. 1 písm. b) téhož zákona, nepřekračuje meze zákonného zmocnění ve smyslu čl. 79 odst. 3 Ústavy. Čl. 8 napadeného nařízení však čl. 79 odst. 3 Ústavy porušuje a dále je v rozporu s principem materiálního právního státu ve smyslu čl. 1 odst. 1 Ústavy, neboť zakládá nerovnost osob podléhajících výkonu veřejné moci, resp. státní správy, a to bez

přesvědčivého, racionálního a legitimního důvodu, slučitelného se zásadami charakterizujícími demokratický právní stát.

49. Proto Ústavní soud podle § 70 odst. 1 zákona o Ústavním soudu rozhodl o zrušení čl. 8 napadeného nařízení obce Štěpánovice č. 1/2015, tržní řád, jak je ve výroku nálezu uvedeno.

Poučení: Proti rozhodnutí Ústavního soudu se nelze odvolat.

V Brně dne 31. května 2016

Pavel Rychetský
předseda Ústavního soudu