

Česká republika
NÁLEZ
Ústavního soudu

Jménem republiky

Ústavní soud rozhodl v plénu složeném z předsedy a soudce zpravodaje Pavla Rychetského a soudců Stanislava Balíka, Ludvíka Davida, Jaroslava Fenyka, Jana Filipa, Vlasty Formánkové, Ivany Janů, Vladimíra Kůrky, Jana Musila, Vladimíra Sládečka, Radovana Suchánka, Kateřiny Šimáčkové, Milady Tomkové, Jiřího Zemánka a Michaely Židlické o návrhu **Ing. Romana Rokůska, ředitele Krajského úřadu Karlovarského kraje**, na zrušení nařízení města Františkovy Lázně č. 1/2013, zákaz pochůzkového a podomního prodeje, za účasti **města Františkovy Lázně**, zastoupeného JUDr. Liborem Janků, advokátem se sídlem v Chebu, Mánesova 13, jako účastníka řízení a **Veřejného ochránce práv** jako vedlejšího účastníka řízení, t a k t o:

Návrh se z a m í t á.

O d ů v o d n ě n í:

I.

Shrnutí návrhu

1. Dne 11. prosince 2013 byl Ústavnímu soudu doručen návrh Ing. Romana Rokůska, ředitele Krajského úřadu Karlovarského kraje (dále jen „navrhovatel“), na zrušení nařízení města Františkovy Lázně č. 1/2013, zákaz pochůzkového a podomního prodeje (dále jen „napadené nařízení“) z důvodu, že k jeho vydání mělo dojít v rozporu se zmocněním podle § 18 zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), ve znění pozdějších předpisů. Navrhovatel zastává názor, že odstavec 3 uvedeného ustanovení neumožňuje samostatně stanovit zákaz některých druhů prodeje zboží nebo poskytování služeb prováděných mimo provozovnu v obci nebo její části. V něm obsažený odkaz na odstavec 1 je totiž třeba vztáhnout nejen k formě nařízení obce, což by jej vzhledem k obdobnému znění první věty odstavce 1 úvodní části odstavce 3 činilo nadbytečným, nýbrž též k jím předpokládané regulaci, jejíž součástí je i vymezení míst, kde tato činnost může být provozována. Jak lze nakonec usuzovat již ze samotného pojmu „tržní řád“, jeho prostřednictvím by mělo být chování subjektů regulováno jak prostřednictvím restrikcí, tak i oprávnění. Kromě toho navrhovatel namítá, že zákaz pochůzkového a podomního prodeje nesmí být stanoven plošně, v souvislosti s čímž poukazuje na nálezy ze dne 31. ledna 2012 sp. zn. Pl. ÚS 19/11 (N 23/64 SbNU 223; 132/2012 Sb.; všechna citovaná rozhodnutí Ústavního soudu jsou přístupná také na <http://nalus.usoud.cz>). Ustanovení § 18 odst. 1 živnostenského zákona představuje garanci, že bude existovat alespoň jedno místo v obci, kde bude možné nabízet a prodávat zboží a poskytovat služby mimo provozovnu, a tedy že nedojde ke znemožnění či nepřiměřenému paralyzování svobodného výkonu podnikání a provozování jiné hospodářské činnosti, v důsledku

čehož by byla narušena svoboda garantovaná čl. 26 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“).

II.

Průběh řízení před Ústavním soudem

2. Ústavní soud podle § 69 odst. 1 a 3 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, zaslal návrh městu Františkovy Lázně jako účastníkovi řízení a Veřejnému ochránci práv, který je oprávněn vstoupit do řízení jako vedlejší účastník řízení.

3. Město Františkovy Lázně ve svém vyjádření ze dne 5. února 2014, podepsaném starostou Ivem Mlátilíkem, neshledalo nesoulad napadeného nařízení se zákonem nebo ústavním pořádkem. Jestliže byla dodržena forma nařízení obce, pak z hlediska § 18 živnostenského zákona postačí zakotvit v něm předmětný zákaz. Není totiž povinností obce, aby současně vymezila místa pro prodej a poskytování služeb mimo provozovnu k tomuto účelu určenou, a k takovéto regulaci ji ani nelze nutit. V daném případě stanoví nařízení zcela konkrétní zákaz. Vzhledem k tomu, že se nevztahuje na veškerou tuto činnost, nýbrž je konkretizován co do druhu prodeje zboží nebo poskytování služeb, přitom není dán ani jeho rozpor s právním názorem uvedeným v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 19/11. Pokud jde o otázku případného zásahu do práva podnikat a provozovat jinou hospodářskou činnost podle čl. 26 odst. 1 Listiny, to může být zákonem omezeno, přičemž takovýmto zákonem je nepochybně § 18 živnostenského zákona. O porušení uvedeného práva by se jednalo teprve tehdy, jestliže by město povolilo podomní či pochůzkový prodej pouze určitého druhu zboží, zatímco v případě jiného druhu zboží by ho zakázalo. Závěrem svého vyjádření město namítá, že navrhovatel vůči němu nepostupuje stejně jako vůči jiným subjektům, když obsahově shodné nařízení Města Cheb č. 7/2012, tržní řád, jím bylo ponecháno nedotčené.

4. Dne 16. ledna 2014, tedy v zákonem stanovené desetidenní lhůtě, obdržel Ústavní soud sdělení zástupce Veřejného ochránce práv JUDr. Stanislava Křečka, v té době vykonávajícího pravomoci Veřejného ochránce práv z důvodu uvolnění této funkce, že podle § 69 odst. 3 zákona o Ústavním soudu vstupuje do řízení jako vedlejší účastník. Ve svém následném vyjádření ze dne 31. ledna 2014 uvedl, že obec se pohybuje v mantinelech stanovených § 18 živnostenského zákona i tehdy, pokud tržní řád omezí pouze pochůzkový a podomní prodej. Tím projeví svou vůli regulovat tyto dva druhy prodeje, přičemž ostatní druhy prodeje a poskytování služeb prováděné mimo provozovnu ponechá bez dodatečné regulace. Výklad navrhovatele ohledně vztahu ustanovení § 18 odst. 1 a 3 živnostenského zákona proto není správný a nelze na něm založit ani závěr o rozporu napadeného nařízení se zákonem. Ve zbylé části svého vyjádření se zabýval otázkou, zda nařízením stanovený zákaz, jenž představuje omezení práva podnikat a provozovat jinou hospodářskou činnost podle čl. 26 Listiny, odpovídá zásadě proporcionality. Podle § 18 odst. 3 živnostenského zákona může obec tržním řádem zakázat jen některé druhy prodeje, a tedy právo podnikat může být stále realizováno jinými způsoby. Problém ale spatřuje ve vymezení pojmu pochůzkový prodej v čl. 2 odst. 1 napadeného nařízení, které se nepřidrží tradičního chápání tohoto institutu, podle něhož prodejce s neseným zařízením (nebo z ruky) nabízí a prodává zboží, a fakticky zakazuje umístění a provozování přenosného zařízení (stánku, pultu apod.) na určité místo. V kombinaci s absencí pozitivní úpravy alespoň určující povolená místa pro prodej a poskytování služeb podle § 18 odst. 1 živnostenského zákona tak nařízení – bez ohledu na výjimky uvedené v jeho čl. 3 –

fakticky vyprazdňuje množinu dovolených druhů prodeje zboží a poskytovaných služeb prováděných mimo provozovnu v obci, v důsledku čehož je v rozporu se zásadou proporcionality. Zamýšleného cíle, kterým je ochrana spotřebitele, lze přitom jistě dosáhnout i mírnějším opatřením v podobě úzeji formulovaného zákazu některých druhů prodeje. Závěrem svého vyjádření proto navrhl, aby Ústavní soud zrušil pouze čl. 2 odst. 1 a čl. 4 písm. a) napadeného nařízení.

5. Obě vyjádření byla zaslána navrhovateli, který ve své replice ze dne 26. února 2014 setrval na svém původním návrhu. Podle jeho názoru postavil zákonodárce logiku § 18 živnostenského zákona na jisté proporcionalitě možnosti omezení práva podnikat a provozovat jinou hospodářskou činnost, kdy je nejprve nutno stanovit podnikatelům oprávnění (místa, kde lze mimo provozovnu podnikat), a teprve následně přistoupit k restrikci, tedy např. k vyslovení zákazu určitého druhu prodeje. Tímto postupem se může obec bez nutnosti dalších složitých interpretačních metod vyvarovat možným výrazným zásahům do tohoto práva. Právě v této skutečnosti přitom spočívá důvod, pro který nebyl obdobný rozpor z jeho strany shledán i v případě zmíněného nařízení města Cheb, které tato oprávnění naopak stanovilo. Ponechání pouhé možnosti restrikcí vyhovuje spíše regulaci prostřednictvím obecně závazných vyhlášek, které touto formou reagují na jisté patologické jevy v obci. Nařízení však mají velmi často charakter jistého řádu, v jehož rámci je nezbytné stanovit pravidla regulace širším způsobem. Ve vztahu k argumentaci zástupce Veřejného ochránce práv navrhovatel uvedl, že její akceptace by vedla k nezdravému testování § 18 odst. 3 živnostenského zákona ze strany obcí, kdy by různé mistrné formulace zákazů (např. zákaz pouličního prodeje) byly předmětem sporů o to, zda lze či nelze určitou formu regulace připustit. Takovýto výklad by zcela jistě nepřispěl k posílení zásady předvídatelnosti práva. I z tohoto důvodu je podle navrhovatele žádoucí, aby nařízení vždy současně vymezilo místa, kde lze mimo provozovnu k tomuto účelu určenou vykonávat podnikatelskou činnost. Tím se předejde případnému diskriminačnímu, neproporcionálnímu nebo nepředvídatelnému omezení práva podnikat. Závěrem dodal, že trvání na zákazu pouze některých druhů prodeje zboží nemusí mít z hlediska práva podnikat v obci zásadní význam, neboť nelze vyloučit stav, kdy bude určitý druh prodeje sice povolen, fakticky jej však obec v rámci své politiky nebude připouštět (např. neuzavíráním nájemních smluv na stánky).

6. Ústavní soud si za účelem tohoto řízení vyžádal spisový materiál umožňující posoudit, zda bylo nařízení vydáno a vyhlášeno způsobem stanoveným zákonem. Dokumenty osvědčující postup Krajského úřadu Karlovarského kraje (dále jen „krajský úřad“), jenž předcházel podání návrhu, byly Ústavnímu soudu doručeny spolu s návrhem na zrušení napadeného nařízení.

7. Ve smyslu § 44 zákona o Ústavním soudu rozhodl Ústavní soud ve věci bez konání ústního jednání, protože od něj nebylo lze očekávat další objasnění věci.

III.

Znění napadeného nařízení

8. Navrhovatel se domáhá zrušení nařízení, jehož znění je (včetně pořadí jednotlivých jeho článků) následující:

„MĚSTO FRANTIŠKOVY LÁZNĚ
NAŘÍZENÍ MĚSTA

1/2013

ZÁKAZ POCHŮZKOVÉHO A PODOMNÍHO PRODEJE

Zastupitelstvo města Františkovy Lázně se na svém zasedání dne 27. května 2013, usnesením č. 258/2013, usneslo vydat podle § 18 zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), ve znění pozdějších předpisů, a v souladu s ustanovením § 11, § 102 odst. 2 písm. d) a odst. 4 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, toto nařízení města Františkovy Lázně:

Čl. 1

Úvodní ustanovení

Účelem tohoto nařízení města (dále jen „nařízení“) je stanovit, které druhy prodeje zboží nebo poskytování služeb prováděné mimo provozovnu určenou k tomuto účelu kolaudačním rozhodnutím podle zvláštního zákona¹⁾ na území města Františkovy Lázně jsou zakázány.

Čl. 2

Vymezení základních pojmů

Pro účely tohoto nařízení se vymezují pojmy:

(1) Pochůzkovým prodejem je nabízení, prodej zboží nebo poskytování služeb s použitím přenosného nebo neseného zařízení (konstrukce, tyče, závěsného pultu, ze zavazadel, tašek a podobných zařízení) nebo přímo z ruky. Nerozhoduje, zda ten, kdo zboží nebo služby nabízí, prodává a poskytuje, se přemísťuje nebo stojí na místě.

(2) Podomním prodejem se pro účely tohoto nařízení rozumí nabízení, prodej zboží nebo služeb provozované formou pochůzky, kdy je bez předchozí objednávky v bydlišti fyzické osoby nebo sídle či provozovně právnické osoby nabízeno, prodáváno zboží nebo poskytovány služby.

(3) Předzahrádka je místo zřizované bezprostředně u provozovny určené k hostinské činnosti, na němž jsou poskytovány služby nebo realizován prodej zboží v rámci živností „hostinská činnost“ nebo „pekařství a cukrářství“²⁾, je vybaveno odpovídajícím zařízením a má stejného provozovatele jako provozovna.

Čl. 4

Zakázané druhy prodeje zboží a poskytování služeb

Na území města Františkovy Lázně se zakazuje provozovat:

a) pochůzkový prodej s výjimkou jeho provozování ve sportovních zařízeních a otevřených koupalištích k tomu účelu určených kolaudačním rozhodnutím podle zvláštního předpisu¹⁾;

b) podomní prodej.

Čl. 3

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

Toto nařízení se nevztahuje na prodej zboží a poskytování služeb mimo provozovnu v předzahrádkách, při slavnostech, sportovních podnicích nebo jiných podobných akcích, na prodej zboží pomocí automatů obsluhovaných spotřebitelem³⁾, na vánoční prodej ryb a stromků, jmelí a chvojí a na velikonoční prodej kraslic a pomlázek. Toto

nařízení se rovněž nevztahuje na akce organizované podle zákona č. 117/2001 Sb., o veřejných sbírkách a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

Čl. 5
Účinnost

Toto nařízení nabývá účinnosti dnem 15. června 2013.

Ivo Mlátilík
starosta města

Milan Ščislák
místostarosta města

1) Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů.

2) Zákon č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), ve znění pozdějších předpisů.

3) § 17 odst. 10 zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), ve znění pozdějších předpisů.“

IV.

Podmínky věcného projednání návrhu

9. 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 ředitele 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 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů. Z dokumentace předložené navrhovatelem vyplývá, že uvedená podmínka je v projednávané věci splněna. Dne 21. června 2013 byla městu Františkovy Lázně doručena výzva č. j. 423/LP/13, jejímž prostřednictvím mu byly sděleny důvody, pro které bylo napadené nařízení shledáno v rozporu se zákonem, a byla mu uložena zákonná šedesátidenní lhůta ke zjednání nápravy. Po jejím marném uplynutí byla rozhodnutím krajského úřadu ze dne 18. října 2013 č. j. 654/LP/13 za tímto účelem poskytnuta městu další lhůta třiceti dnů. Současně jím došlo k pozastavení účinnosti napadeného nařízení. Navrhovatel pak podal návrh ve lhůtě třiceti dnů ode dne uplynutí lhůty pro nápravu. Protože Ústavní soud nezjistil ani některý z důvodů nepřípustnosti návrhu, mohl přistoupit k jeho věcnému projednání.

V.

Vlastní přezkum

10. Vlastní posouzení souladu napadeného podzákonného právního předpisu standardně sestává z několika kroků, reflektujících rozsah přezkumu ve smyslu § 68 odst. 2 zákona o Ústavním soudu. Ústavní soud postupně zkoumá:

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

b) zda podzákonný 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 podzákonného právního předpisu s ústavním pořádkem nebo se zákonem.

V posledně uvedeném kroku je předmětem posouzení také to, zda přijetí podzákonného 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. náleze ze dne 24. března 2009 sp. zn. Pl. ÚS 27/06 (N 66/52 SbNU 649; 119/2009 Sb.), bod 17; obecně ke kritériím přezkumu podzákonných právních předpisů dále např. náleze ze dne 14. února 2001 sp. zn. Pl. ÚS 45/2000 (N 30/21 SbNU 261; 96/2001 Sb.), náleze ze dne 18. srpna 2004 sp. zn. Pl. ÚS 7/03 (N 113/34 SbNU 165; 512/2004 Sb.) nebo náleze ze dne 22. listopadu 2013 sp. zn. Pl. ÚS 19/13 (396/2013 Sb.), bod 38; se zřetelem ke zvláštnímu základu normotvorby obcí v oblasti přenesené působnosti srov. též test ústavnosti dovozený Ústavním soudem pro obecně závazné vyhlášky, viz náleze ze dne 22. března 2005 sp. zn. Pl. ÚS 63/04 (N 61/36 SbNU 663; 210/2005 Sb.) nebo náleze ze dne 11. prosince 2007 sp. zn. Pl. ÚS 45/06 (N 218/47 SbNU 871; 20/2008 Sb.)].

11. Není-li dále uvedeno něco jiného, Ústavní soud přezkoumal napadený právní předpis pouze v rozsahu námitek uplatněných navrhovatelem nebo vyplývajících z vyjádření účastníka nebo vedlejšího účastníka řízení.

VI.

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

12. Podle § 11 obecního zřízení je obec oprávněna v přenesené působnosti vydávat na základě zákona a v jeho mezích nařízení obce, je-li k tomu zákonem zmocněna. Jde o výkon státní správy, jehož ústavní základ je obsažen v čl. 105 ve spojení s čl. 79 odst. 3 Ústavy.

13. Vydávání nařízení obce je vyhrazeno její radě [§ 102 odst. 2 písm. d) obecního zřízení]. Není-li však tato zřízena, jako tomu je v případě města Františkovy Lázně, vydává je zastupitelstvo obce (§ 102 odst. 4 a § 84 odst. 3 obecního zřízení). Ústavní soud z předložených dokumentů zjistil, že napadené nařízení bylo přijato zastupitelstvem na jeho zasedání dne 27. května 2013. Z celkového počtu 11 členů zastupitelstva se hlasování účastnilo 7 členů, přičemž všichni z nich hlasovali pro návrh nařízení. Nařízení bylo následně vyvěšeno na úřední desce Městského úřadu Františkovy Lázně dne 28. května 2013 a sejmuto dne 17. června 2013. Účinnost nabylo dnem 15. června 2013. Lze tedy konstatovat, že nařízení bylo přijato ústavně předepsaným způsobem, což nebylo ze strany žádného z účastníků řízení rozporováno.

VII.

Posouzení, zda napadené nařízení nebylo vydáno mimo zákonem stanovenou působnost

14. K vydání napadeného nařízení došlo na základě zmocnění obsaženého v § 18 živnostenského zákona, které (bez odkazů a poznámek pod čarou) zní:

„(1) 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 prodáváného 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 provozovatele tržiště 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 tržištích majících charakter stavby podle zvláštního zákona.

(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.“

15. Podle navrhovatele lze nařízením obce stanovit zákaz některých druhů prodeje zboží nebo poskytování služeb prováděných mimo provozovnu v obci nebo její části ve smyslu odstavce 3 pouze tehdy, jsou-li jím současně vymezena místa pro prodej a poskytování služeb, jakož i další pravidla předvídaná v odstavci 1. Ústavní soud se tak v projednávané věci musel nejprve zabývat otázkou, zda jde o adekvátní výklad předmětného ustanovení.

VII./a

Možnost stanovit samostatně zákaz některých druhů prodeje nebo poskytování služeb prováděných mimo provozovnu podle § 18 odst. 3 živnostenského zákona

16. Tržní řády, k jejichž vydání zmocňuje obec § 18 živnostenského zákona, nejsou prostředkem k samoučelnému omezení základního práva podnikat a provozovat jinou hospodářskou činnost podle čl. 26 odst. 1 Listiny. Možnost stanovit konkrétní, místním poměrům přiléhavé a účelné zákazy a podmínky při prodeji zboží a poskytování služeb mimo provozovnu má sloužit a přispívat ke kultuře provozování této specifické podnikatelské činnosti, jakož i k zajištění veřejného pořádku na území obce. Při jejím využití lze přitom vzít v potaz také další hlediska, např. hledisko vhodnosti, názoru občanů, místní tradice, zvyků nebo estetiky (srov. nález sp. zn. Pl. ÚS 19/11, bod 25).

17. Předmětné zmocnění bylo do § 18 živnostenského zákona vloženo novelou provedenou zákonem č. 280/1997 Sb. Novelizované ustanovení sestávalo ze dvou odstavců, jež, byť se výslovně nevztahovaly i na nabídku zboží nebo služeb, v zásadě odpovídaly dnešnímu znění jeho odstavců 1 a 2. Na jeho základě tak obec mohla obecně

závaznou vyhláškou v přenesené působnosti (nyní nařízením) vymezit místa pro prodej zboží a poskytování služeb mimo provozovnu a stanovit pro tuto činnost další podmínky. Z důvodové zprávy k uvedené novele (Poslanecká sněmovna, 2. volební období, 1996-1998, sněmovní tisk 221 z roku 1997) vyplývá, že vláda jako její předkladatel zamýšlela touto formou otevřít obcím prostor k tomu, aby ve svém územním obvodu usměrňovaly provoz tržišť. Hlavním cílem bylo vytvoření podmínek pro efektivní regulaci stánkového prodeje na území obce s ohledem na místní potřeby jejích obyvatel a zamezení vzniku případného nežádoucího stavu v důsledku živelného rozvoje tohoto druhu prodeje. Zákonodárce přijetím této novely zároveň reagoval na v té době ustálenou judikaturu Ústavního soudu, která obcím umožňovala ukládat v rámci své samostatné působnosti povinnosti fyzickým a právnickým osobám obecně závaznou vyhláškou (čl. 104 odst. 3 Ústavy) pouze za předpokladu, že k tomu byly zákonem výslovně zmocněny [srov. např. náleze ze dne 19. ledna 1994 sp. zn. Pl. ÚS 5/93 (N 4/1 SbNU 35; 35/1994 Sb.), náleze ze dne 18. března 1997 sp. zn. Pl. ÚS 37/96 (N 28/7 SbNU 185; 71/1997 Sb.); odchylně náleze ze dne 8. listopadu 1994 sp. zn. Pl. ÚS 18/94 (N 50/2 SbNU 93; 231/1994 Sb.); ke změně restriktivního výkladu čl. 104 odst. 3 Ústavy došlo výslovně až nálezem sp. zn. Pl. ÚS 45/06]. Až do její účinnosti totiž mohly obce účinně regulovat prodej zboží nebo poskytování služeb výlučně v zařízeních, jež byly v jejím vlastnictví [§ 14 odst. 1 písm. p) zákona č. 367/1990 Sb., o obcích (obecné zřízení), účinného do 12. listopadu 2000].

18. Praktický problém po přijetí uvedené novely představovala otázka, zda vymezení míst pro prodej zboží a poskytování služeb mimo provozovnu podle odstavce 1 znamenalo současně zákaz všech druhů této podnikatelské činnosti ve zbylých částech obce, resp. zda obec mohla omezit svou regulaci toliko na některé tyto druhy. Právě odstranění této nejasnosti bylo důvodem doplnění § 18 živnostenského zákona o odstavce 3 novelou provedenou zákonem č. 356/1999 Sb. Ta měla podle důvodové zprávy (Poslanecká sněmovna, 3. volební období, 1998-2002, sněmovní tisk 263 z roku 1999) oprávnit obce k tomu, aby mohly výslovně stanovit, že na určité formy prodeje a poskytování služeb (např. pochůzkový a podomní prodej) nebo příležitostné akce se tržní řád nevztahuje. K pozměňovacímu návrhu bylo navrhované znění odstavce 3 ve druhém čtení doplněno v tom smyslu, že obec získala také oprávnění zakázat tržním řádem některé druhy prodeje zboží nebo poskytování služeb prováděné mimo provozovnu v obci. Tím zákonodárce postavil najisto, že obce mohou svou regulaci směřovat pouze ve vztahu k některým druhům této činnosti.

19. 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. Z výkladu zastávaného navrhovatelem logicky vyplývá, že tento zákaz by měl opodstatnění jen ve vztahu k těm druhům prodeje zboží a poskytování služeb prováděných mimo provozovnu, na které by se v souladu s odstavcem 3 nevztahovala pravidla podle odstavce 1. Jinak by totiž vyplýval *a contrario* již z omezení příslušného druhu podnikatelské činnosti na určená místa v obci. 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 takovouto 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.

Pozitivní určení míst, v nichž lze provádět ostatní druhy prodeje nebo poskytování služeb mimo provozovnu, by přitom za této situace nebylo nezbytné. Předmětný zákaz by totiž současně znamenal, že veškeré druhy této činnosti, na které se nevztahuje, neplyne-li jejich případný zákaz nebo omezení z jiného právního předpisu, mohou být v obci bez dalších provozovány.

20. Jestliže navrhovatel argumentuje zájmem na tom, aby v důsledku nezbytnosti složité interpretace uvedeného zákazu nedocházelo k výrazným zásahům do práva podnikat, pak je namístě oponovat, že stejný problém by mohl vzniknout v souvislosti s interpretací vymezení druhů prodeje zboží a poskytovaných služeb prováděných mimo provozovnu, k nimž může docházet jen v určitých stanovených místech. Obava z neurčitosti nebo nesrozumitelnosti nařízení obce, jež by sama o sobě zakládala jeho nesoulad se zásadou právního státu, vyjádřenou v čl. 1 odst. 1 Ústavy, není v této souvislosti relevantním argumentem.

21. Ústavní soud nakonec neshledal, že by podmínění zákazu některých druhů prodeje zboží nebo poskytování služeb prováděných 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.

22. 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. Napadené nařízení proto z tohoto důvodu nevybočuje z mezí zákonného zmocnění.

VII./b

Omezení rozsahu zmocnění vyplývající především ze slova „některé“

23. Ústavní soud se dále musel vypořádat s otázkou, zda nařízením obce stanovený zákaz ob stojí i z hlediska věcných omezení vyplývajících z § 18 odst. 3 živnostenského zákona, podle něhož lze zakázat pouze „některé“ druhy prodeje zboží nebo poskytování služeb prováděné mimo provozovnu v obci nebo její části.

24. Ustanovení § 18 odst. 3 živnostenského zákona umožňuje omezit právo podnikat a provozovat jinou hospodářskou činnost podle čl. 26 odst. 1 Listiny, jehož se může jednotlivec v souladu s čl. 41 odst. 1 Listiny domáhat pouze v mezích zákonů, které toto ustanovení provádějí. Z použití slova „některé“ lze dovodit, že nařízení obce nemají sloužit k zamezení veškerého prodeje zboží a poskytování služeb mimo provozovnu a že jej mají toliko určitým způsobem usměrňovat. V tomto kontextu je třeba předmětné zmocňovací ustanovení vykládat v tom smyslu, že tato činnost musí vždy zůstat

povolena alespoň v rozsahu (zahrnujícím eventuálně i více než jen jeden její druh), který umožní skutečnou realizaci uvedeného základního práva v obci. Tento požadavek lze přiměřeně vztáhnout i na vymezení území, na kterém se má zákaz některých druhů této činnosti uplatnit. Právě tento význam je přitom třeba přisuzovat i závěru Ústavního soudu vyslovenému v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 19/11, podle něhož „nelze uvedený zákaz vyslovit obecně a plošně“.

25. V nálezu sp. zn. Pl. ÚS 19/11 Ústavní soud nad rámec jeho nosných důvodů uvedl, že použití relativně neurčitých pojmů (konkrétně omezení zákazu prodeje zboží a poskytování služeb na „pochůzkovou formu“) není obecně závazným normám cizí a v podstatě vyžaduje, aby příslušný orgán jejich obsah případ od případu posoudil a rozhodl o postupu, který je pro takovou situaci předpokládán. Použití zmíněného výrazu by tak nečinilo napadené ustanovení neústavním (bod 29). V projednávané věci se nařízení obce neomezuje toliko na označení tohoto druhu prodeje, neboť ve svém čl. 2 odst. 1 stanoví definici tohoto pojmu, podle níž se pochůzkovým prodejem rozumí „nabízení, prodej zboží nebo poskytování služeb s použitím přenosného nebo neseného zařízení (konstrukce, tyče, závěsného pultu, ze zavazadel, tašek a podobných zařízení) nebo přímo z ruky. Nerozhoduje, zda ten, kdo zboží nebo služby nabízí, prodává a poskytuje, se přemísťuje nebo stojí na místě.“ Ústavní soud nicméně nesdílí názor zástupce Veřejného ochránce práv, který v předmětné definici spatřuje vyprazdňování jiných druhů prodeje zboží nebo poskytování služeb prováděných mimo provozovnu. Jakkoliv lze označit za problematickou možnost, že zákaz pochůzkového prodeje, kterým se má podle definice rozumět také provozování uvedené činnosti s použitím přenosného zařízení v případech, kdy prodávající stojí na místě, bude v praxi vztažen i na některé jiné druhy prodeje (především na stánkový prodej, má-li stánek povahu přenosné konstrukce), takto široký výklad by odporoval smyslu tohoto zákazu, jehož účelem je postihnout toliko pochůzkový prodej. Při tomto druhu prodeje má prodávající nabízené zboží u sebe, tedy buď ho drží v ruce nebo jej má v tašce nebo jiném přenosném zařízení, s kterým se může volně pohybovat. Své potenciální zákazníky tak může oslovovat nejen z určitého místa, kde činnost vykonává, nýbrž kdekoli na veřejném prostranství (může je osobně vyhledávat), s čímž je přirozeně spojena vyšší míra zásahu do jejich soukromé sféry. Ačkoliv totiž tito nemusí na oslovení nebo nabídku nijak reagovat, je zřejmé, že v posledně uvedeném případě se mohou opakovaně dostávat do situací, kdy se nebudou moci komunikaci s prodávajícím vyhnout nebo budou stavěni do pozice, kdy musí sami zdůvodňovat, z jakého důvodu nemají o nabízené zboží nebo služby zájem. Právě uvedené znaky jsou rozhodující pro posouzení, zda jde nebo nejde o pochůzkový prodej. Jsou-li přitom dány, pak v souladu s definicí podle napadeného nařízení není rozhodné, zda se osoba nabízející, prodávající nebo poskytující zboží nebo služby v určitém konkrétním časovém intervalu přemísťuje nebo stojí na místě. Zbývá dodat, že napadené nařízení zcela zřejmě neumožňuje postihovat samotné umístění a provozování přenosného zařízení, byť by mělo sloužit právě prodeji nebo poskytování služeb.

26. Pokud jde o definici podomního prodeje podle čl. 2 odst. 2 napadeného nařízení, tato podle názoru Ústavního soudu plně odpovídá obecnému chápání tohoto pojmu a z hlediska rozsahu stanoveného zákazu nevyvolává žádné pochybnosti.

27. Ústavní soud konstatuje, že takto vymezeným pochůzkovým a podomním prodejem zboží nebo poskytováním služeb se nevyčerpávají druhy uvedené podnikatelské činnosti prováděné mimo provozovnu v obci, neboť tato činnost může být

nadále provozována jiným způsobem, zejména formou stánkového prodeje, který na území města Františkovy Lázně není žádným jeho nařízením omezen. Za těchto okolností proto nelze nalézt důvody vedoucí k závěru, že by v důsledku stanoveného zákazu byla předmětná podnikatelská činnost na území obce fakticky znemožněna. Nic na tom nemění ani skutečnost, že uvedené zákazy se vztahují na celé území obce. Jejich účelem je totiž zamezení jednání, jež v konkrétních poměrech obce narušuje veřejný pořádek a působí na její obyvatele obtěžujícím způsobem, přičemž tento nežádoucí jev se může týkat všech částí obce. Opodstatněnost takovéto regulace lze obzvlášť předpokládat v lázeňském městě, jež je navštěvováno za účelem léčení a odpočinku. Je namístě zdůraznit, že čl. 26 Listiny chrání právo na podnikání jako takové, nikoliv jeho realizaci určitou konkrétní formou. Podle Ústavního soudu jsou tak za situace, kdy je na území města zachována možnost provozovat podnikatelskou činnost mimo provozovnu jinými způsoby, dodržena omezení vyplývající ze zmocnění podle § 18 odst. 3 živnostenského zákona. Napadené nařízení tudíž bylo vydáno v jeho mezích.

28. Závěrem této části nálezu je třeba zdůraznit, že uvedené závěry neaprobují bez dalšího zákaz pochůzkového a podomního prodeje na celém území jakékoliv obce. V závislosti na konkrétních podmínkách, např. pokud by se jednalo o obec, jejíž obyvatelé žijí roztroušeni na větším území, mohou být naopak právě uvedené druhy prodeje zboží a poskytování služeb nezbytné k tomu, aby tato činnost mohla být mimo provozovnu smysluplně provozována. V případě města Františkovy Lázně však podle názoru Ústavního soudu takováto specifika dána zjevně nejsou.

VIII.

Posouzení věcného souladu napadeného nařízení obce s ústavním pořádkem a zákony

29. Vzhledem k tomu, že navrhovatel neuplatnil žádné další námitky, jež by zpochybňovaly soulad napadeného nařízení obce s ústavním pořádkem nebo zákonem, omezil se Ústavní soud v tomto směru na zjištění, že v něm obsaženou právní úpravu neshledává ani nerozumnou, ani nesplňující obecná kritéria tvorby právních předpisů. Ze strany obce rovněž nedošlo k zneužití její pravomoci.

IX.

Závěr

30. Ze všech těchto důvodů dospěl Ústavní soud k závěru, že napadené nařízení obce není v rozporu s čl. 105 ve spojení s čl. 79 odst. 3 Ústavy a § 18 živnostenského zákona a čl. 26 odst. 1 Listiny, pročež mu nezbylo než návrh na jeho zrušení podle § 70 odst. 2 zákona o Ústavním soudu zamítnout.

P o u č e n í : Proti rozhodnutí Ústavního soudu se nelze odvolat.

V Brně dne 20. května 2014

Pavel Rychetský
předseda Ústavního soudu

