

Česká republika
NÁLEZ
Ústavního soudu

Jménem republiky

Ústavní soud rozhodl v plénu složeném z předsedy Pavla Rychetského a soudců Ludvíka Davida, Jaroslava Fenyka, Jana Filipa, Vladimíra Kůrky, Tomáše Lichovníka, Jana Musila, Vladimíra Sládečka, Radovana Suchánka, Kateřiny Šimáčkové (soudkyně zpravodajky), Vojtěcha Šimíčka, Milady Tomkové, Davida Uhlíře a Jiřího Zemánka o návrhu **JUDr. Věry Vojáčkové, MPA, ředitelky Krajského úřadu Jihomoravského kraje**, na zrušení nařízení Obce Vojkovice č. 1/2014, kterým se vydávají pravidla pro prodej zboží a poskytování služeb na území Obce Vojkovice, za účasti **obce Vojkovice**, zastoupené JUDr. Janem Mandátem, advokátem se sídlem Elgartova 29, Brno, jako účastníka řízení takto:

I. Ustanovení čl. II. nařízení Obce Vojkovice č. 1/2014, kterým se vydávají pravidla pro prodej zboží a poskytování služeb na území Obce Vojkovice, se ruší dnem vyhlášení tohoto nálezu ve Sbírce zákonů.

II. Ve zbývajícím rozsahu se návrh zamítá.

O d ů v o d n ě n í :

I. Shrnutí návrhu

1. Dne 24. 2. 2015 byl Ústavnímu soudu doručen návrh JUDr. Věry Vojáčkové, MPA, ředitelky Krajského úřadu Jihomoravského kraje (dále jen „navrhovatelka“), na zrušení nařízení Obce Vojkovice č. 1/2014, kterým se vydávají pravidla pro prodej zboží a poskytování služeb na území Obce Vojkovice (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.

2. Napadené nařízení zní následovně:

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

Rada Obce Vojkovice na své 74. schůzi dne 26. 8. 2014 se usnesla usnesením č. 74/2014 vydat na základě zmocnění dle § 18 zákona č. 455/1991 Sb. o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), ve znění pozdějších předpisů, v souladu s § 11 odst. 1 a § 102 odst. 2 písm. d) zákona č. 128/2000 Sb. o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, toto nařízení:

Čl. I.

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) na celém území Obce Vojkovice. Toto nařízení je závazné pro celé území Obce Vojkovice bez ohledu na charakter prostranství a vlastnictví k němu.

Čl. II.

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.

Na celém území Obce Vojkovice se zakazuje provádět mimo provozovnu podomní a pochůzkový prodej zboží včetně jeho pouhého nabízení a poskytování služeb podomní nebo pochůzkovou formou.

Podomním prodejem zboží a nabídkou služeb se pro účely tohoto nařízení rozumí takový prodej a nabídka služeb, kdy je bez předchozí objednávky dům od domu nabízeno a prodáváno zboží či služby včetně služeb finančních a obdobných, uživatelům v objektech určených k bydlení. Pochůzkovým prodejem zboží a nabídkou služeb se pro účely této vyhlášky rozumí takový prodej zboží a nabídka služeb s použitím přenosného nebo neseného zařízení (ze zavazadel, závěsných pultů, konstrukcí a podobně) nebo přímo z ruky.

Čl. IV.

Porušení tohoto nařízení je sankcionováno dle zvláštních předpisů (např. zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích v platném znění, zákon č. 128/2000 Sb. o obcích v platném znění).

Čl. V.

Toto nařízení bylo vydáno Radou obce Vojkovice dne 26. 8. 2014 na její 74. schůzi.

Čl. VI.

Toto nařízení obce nabývá účinnosti dnem 1. 10. 2014

Datum vyhlášení: 1. 9. 2014

Karel Klein – starosta

Leoš Janíček – místostarosta“

3. Navrhovatelka poukazuje na to, že podle § 18 odst. 1 živnostenského zákona obec „*může v přenesené působnosti vydat tržní řád formou nařízení obce*“ (podtržení doplněno). Podle § 18 odst. 3 pak obec „*může nařízením obce podle odstavce 1 [...] stanovit, že některé druhy prodeje zboží nebo poskytování služeb prováděné mimo provozovnu v obci nebo její části jsou zakázány.*“. Výslovné zákonné zmocnění se podle navrhovatelky nachází právě v § 18 odst. 1 živnostenského zákona a obec je tedy

zmocněna k vydání tržního řádu; součástí tržního řádu pak musí být vždy náležitosti taxativně vyčtené v § 18 odst. 1 písm. a) až e) živnostenského zákona. Zákaz některých druhů prodeje nebo poskytování služeb prováděného mimo provozovnu ve smyslu § 18 odst. 3 živnostenského zákona je pak možné učinit pouze v rámci tržního řádu, který má všechny zmíněné náležitosti. Vydání nařízení obsahující pouze zákaz podomního a pochůzkového prodeje proto podle názoru navrhovatelky není možné, neboť pro vydání takové úpravy obec nemá zákonné zmocnění.

4. Čl. I. napadeného nařízení podmínky podle § 18 odst. 1 písm. a) až e) živnostenského zákona nestanovuje. Čl. II. napadeného nařízení pak stanoví, že „[n]a území obce je možno mimo provozovnu k tomuto účelu určenou zvláštním předpisem nabízet a prodávat zboží a poskytovat služby pouze na místech, která k tomuto účelu Obec Vojkovice zvlášť určí nebo vyhradí.“. Místa pro nabídku, prodej zboží a poskytování služeb podle § 18 odst. 1 písm. a) živnostenského zákona a bodu 25 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 27/06 ze dne 24. 3. 2009 (N 66/52 SbNU 649; 119/2009 Sb.) musí být vymezena přímo v tržním řádu, a to výslovně a jednoznačně. Napadené nařízení však taková místa nijak nevymezuje. Navrhovatelka proto dospěla k závěru, že napadené nařízení je z těchto důvodů v rozporu se zákonem.

5. K nálezu sp. zn. Pl. ÚS 57/13 ze dne 20. 5. 2014 (108/2014 Sb.) navrhovatelka uvádí, že 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.*“) zřetelně vyplývá, že je odkazováno na zmocnění k vydání tržního řádu podle § 18 odst. 1 živnostenského zákona, a tržní řád je tak předpokladem případné další úpravy podle § 18 odst. 3 živnostenského zákona.

6. Ustanovení § 18 odst. 3 živnostenského zákona je přitom nutné vykládat jednotně pro obě situace v něm předvídané, tj. jak pro stanovení výjimky, pro kterou je podle zmíněného nálezu zapotřebí předchozí vydání tržního řádu se všemi náležitostmi podle § 18 odst. 1 písm. a) až e) živnostenského zákona, tak pro stanovení zákazu, pro který podle zmíněného nálezu vydání tržního řádu není potřeba (viz bod 19 až 21 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 57/13). Zákonodárce podle navrhovatelky slovy „*podle odstavce 1*“ jednoznačně odkázal na celý odstavec 1 § 18 živnostenského zákona, a v případě jiného úmyslu by tento musel být v zákoně jednoznačně vyjádřen. Rozlišení, ke kterému přistoupil Ústavní soud, proto nelze na základě jazykového, logického ani systematického výkladu § 18 odst. 1 a 3 živnostenského zákona přijmout.

7. Situace je navíc v projednávaném případě odlišná od situace řešené v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 57/13. V tom bylo totiž předmětem kontroly nařízení města Františkovy Lázně č. 1/2013, jež upravovalo pouze zákaz pochůzkového a podomního prodeje. Ze znění napadeného nařízení je však zřejmé, že obec s odkazem na § 18 živnostenského zákona vydává tržní řád, který však v rozporu se zákonem neobsahuje veškeré náležitosti.

II.

Vyjádření účastníků řízení

8. Ústavní soud podle § 69 odst. 1 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o Ústavním soudu“), zaslal návrh obci Vojkovice jako účastníku řízení k vyjádření.

9. Obec Vojkovice ve svém vyjádření ze dne 18. 5. 2015 uvedla, že účelem napadeného nařízení byla ochrana oprávněných zájmů občanů obce a vlastníků nemovitostí před obtěžováním ze strany některých podnikatelských subjektů, které jim často vnucují nepotřebné zboží a služby vadné jakosti a nejasného původu. Nařízení tím chrání také veřejný pořádek a bezpečí občanů, do jejichž vlastnického práva je často neoprávněně a nadměrně zasahováno, mnohdy i protiprávním jednáním naplňujícím znaky některých trestných činů.

10. Obec Vojkovice při tvorbě napadeného nařízení vycházela z právních názorů obsažených v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 57/13. Ústavní soud v něm vylučuje názor navrhovatelky, že zákaz vztahující se na některé druhy prodeje zboží musí být podmíněn těž určením míst, na nichž lze provozovat jiné druhy prodeje. Tento zákaz je pouze jednou z forem regulace, jež může být stanovena nezávisle na vymezení míst a dalších pravidel upravujících provozování tržišť ve smyslu § 18 odst. 1 živnostenského zákona. Obec je proto podle bodu 22 zmíněného nálezu zmocněna na základě § 18 odst. 3 živnostenského zákona k vydání nařízení, jímž zakáže některé druhy prodeje zboží nebo poskytování služeb prováděných mimo provozovnu v obci, aniž by současně musela vymezit místa a stanovit podmínky pro tuto podnikatelskou činnost ve smyslu § 18 odst. 1 živnostenského zákona.

11. Podle bodu 27 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 57/13 se navíc zákazem pochůzkového a podomního prodeje nebo poskytování služeb nevyčerpají všechny druhy uvedené podnikatelské činnosti prováděné mimo provozovnu v obci, neboť tato činnost může být i nadále provozována formou např. stánkového prodeje nebo při příležitosti prodejních akcí pořádaných v nemovitostech ve vlastnictví právnických či fyzických osob. Takovou činnost přitom obec Vojkovice ničím nezakazuje, neomezuje ani nereguluje a tržní řád v tomto smyslu nevydává. Nařízení je proto v souladu se zákonem a aktuální judikaturou Ústavního soudu.

12. 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 29. 4. 2015 Ústavnímu soudu sdělila, že svého práva vstoupit do řízení jako vedlejší účastník nevyužívá. Dodala přitom, že podle jejího názoru byla totožná problematika vyřešena nálezem sp. zn. Pl. ÚS 57/13, s jehož argumentací dopadající i na projednávaný případ se plně ztotožňuje.

13. Vzhledem k tomu, že písemná vyjádření účastníků řízení neobsahovala žádnou novou argumentaci, Ústavní soud tato vyjádření již nezasílal navrhovatelce k replice.

III.

Podmínky věcného projednání návrhu

14. 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. Dne

12. 9. 2014 bylo obci Vojkovice doručeno sdělení Krajského úřadu Jihomoravského kraje (dále jen „krajský úřad“) ze dne 9. 9. 2014 č. j. JMK 101295/2014 s názvem „Výzva ke zjednání nápravy“, v němž byla obci Vojkovice stanovena lhůta 60 dnů ke zjednání nápravy. Dne 24. 9. 2014 krajský úřad obdržel sdělení obce Vojkovice č. j. 495/2014 ze dne 24. 9. 2014, ve kterém obec Vojkovice vyjádřila své přesvědčení o zákonnosti a ústavní konformitě napadeného nařízení. Náprava tak ve stanovené lhůtě zjednána nebyla, krajský úřad proto přistoupil k pozastavení účinnosti napadeného nařízení sdělením krajského úřadu č. j. JMK 110384/2014 ze dne 18. 11. 2014 s názvem „Rozhodnutí o pozastavení účinnosti nařízení obce“, doručeným obci Vojkovice dne 28. 11. 2014 (podle § 125 odst. 1 zákona o obcích došlo tímto dnem k pozastavení účinnosti napadeného nařízení), a zároveň byla obci Vojkovice stanovena další šedesátidenní lhůta ke zjednání nápravy. Ta na toto sdělení zareagovala sdělením č. j. 641/2014 ze dne 23. 1. 2015, kterým vyjádřila setrvání na svém výše zmíněném stanovisku. Náprava tak nebyla zjednána ani v dodatečně určené lhůtě, která uplynula dnem 27. 1. 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, mohl přistoupit k jeho věcnému projednání.

IV.

Přezkum napadeného nařízení

15. Při přezkumu ústavnosti a zákonnosti nařízení obce podle § 68 odst. 2 zákona o Ústavním soudu Ústavní soud následuje tříkrokový test, v jehož rámci 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. např. nález 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. též čtyřkrokový 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.) nebo nálezu sp. zn. Pl. ÚS 45/06 ze dne 11. prosince 2007 (N 218/47 SbNU 871; 20/2008 Sb.)].

a) *Konformita procesu přijímání napadeného předpisu*

16. V prvním kroku přezkumu Ústavní soud zkoumá, zda orgán, který napadený

podzákonny 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. Při vydávání nařízení obce jde o výkon státní správy, jehož ústavní základ je obsažen v čl. 105 ve spojení s čl. 79 odst. 3 Ústavy, a jež je podle § 102 odst. 2 písm. d) zákona o obcích svěřeno její radě.

17. Napadené nařízení bylo přijato Radou obce Vojkovice na její 74. schůzi dne 26. 8. 2014, a to usnesením č. 74/2014. Napadené nařízení bylo vyhlášeno vyvěšením na úřední desce 1. 9. 2014 a nabylo účinnosti 1. 10. 2014. Napadené nařízení tedy bylo vydáno orgánem, jenž k tomu měl pravomoc, a bylo zároveň přijato ústavně konformním způsobem.

b) Dodržení mezí zákonného zmocnění při vydání předpisu

18. V druhém kroku Ústavní soud zkoumá, zda byl podzákonny 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.

19. Ústavní soud v této souvislosti konstatuje, že námitky navrhovatelky věcně směřují pouze vůči čl. II. a III. napadeného nařízení, ve kterých je obsažena samotná úprava právních vztahů. Ustanovení čl. I., vymezující toliko účel a předmět regulace napadeného nařízení a jeho místní působnost, čl. IV., stanovující sankce za porušení napadeného nařízení, čl. V. a VI., stanovující den vydání napadeného nařízení a nabytí účinnosti, mají toliko subsidiární charakter a jejich osud se odvíjí od konformity čl. II. a III. napadeného nařízení. Proto Ústavní soud přezkoumal v tomto kroku dodržení mezí zákonného zmocnění při vydání napadeného nařízení toliko u čl. II. a III. tohoto nařízení.

20. Ústavní soud dále konstatuje, že v tomto kroku je nezbytné posoudit konformitu čl. II. a III. napadeného nařízení samostatně, neboť pro konformitu obou zmíněných článků platí odlišné podmínky. Článek II. napadeného nařízení totiž určuje místa, na kterých lze nabízet a prodávat zboží a služby ve smyslu § 18 odst. 1 písm. a) živnostenského zákona, zatímco čl. III. napadeného nařízení upravuje zákaz pochůzkového a podomního prodeje ve smyslu § 18 odst. 3 živnostenského zákona. Proto Ústavní soud nejprve posoudil dodržení mezí zákonného zmocnění u čl. II. napadeného nařízení a teprve posléze u čl. III. napadeného nařízení stanovícího zákaz pochůzkového a podomního prodeje.

(1) Článek II. napadeného nařízení

21. Podstatná část argumentace navrhovatelky směřuje věcně právě vůči čl. II. napadeného nařízení, který stanovuje, že „na území obce je možno mimo provozovnu k tomu účelu určenou zvláštním předpisem nabízet a prodávat zboží a poskytovat služby pouze na místech, která k tomu účelu Obec Vojkovice zvlášť určí nebo vyhradí“. Námitky navrhovatelky spočívají zejména v tom, že obec Vojkovice při formulaci čl. II. napadeného nařízení nedodržela zákonem předvídané meze zmocnění.

22. Ústavní soud musel v souvislosti s čl. II. napadeného nařízení posoudit dvě

samostatné podotázky: (1) zda se v případě čl. II. napadeného nařízení jedná o tržní řád ve smyslu § 18 odst. 1 živnostenského zákona, a (2) v případě kladné odpovědi na první otázku, zda tato část napadeného nařízení odpovídá požadavkům kladeným na tržní řád, zakotveným v § 18 odst. 1 živnostenského zákona, jakož i v dalších předpisech a judikatuře Ústavního soudu.

23. Relevantní část živnostenského zákona, tj. § 18 odst. 1 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 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 provozovatel tržiště k zajištění jeho řádného provozu.“

24. K první podotázce Ústavní soud konstatuje, že účelem tržního řádu ve smyslu § 18 odst. 1 živnostenského zákona je regulace specifické činnosti, tj. nabízení a prodeje zboží a služeb mimo provozovnu. K tomu slouží zejména stanovení konkrétních, místním poměrům přiléhavých 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 náležitostí předpokládaných v § 18 odst. 1 písm. b) až e) [srov. nález sp. zn. Pl. ÚS 19/11 ze dne 31. 1. 2012 (N 23/64 SbNU 223; 132/2012 Sb.), bod 25; nález sp. zn. Pl. ÚS 57/13, bod 16]. Ze znění čl. II. napadeného nařízení proto vyplývá, že se skutečně jedná o tržní řád ve smyslu § 18 odst. 1 živnostenského zákona, neboť reguluje nabízení a prodávání zboží a služeb a obecně určuje místa, na kterých může být tato činnost provozována.

25. Ústavní soud proto mohl přistoupit k posouzení otázky druhé, tedy zda byl čl. II. napadeného nařízení vydán v zákonných mezích. Došel přitom k závěru, že toto ustanovení neobstojí ze tří důvodů.

26. Prvním nezákonným aspektem ustanovení čl. II. napadeného nařízení je podle názoru Ústavního soudu způsob, jakým jsou určena, resp. konkretizována místa, na kterých je možné nabízet a prodávat zboží a služby ve smyslu § 18 odst. 1 písm. a) živnostenského zákona. Zmocnění obce vydávat nařízení v přenesené působnosti na základě zákona a v jeho mezích vychází z § 11 odst. 1 zákona o obcích. Podle § 61 odst. 2 písm. a) zákona o obcích se orgány obce při vydávání nařízení řídí zákony a jinými

právními předpisy. Podle § 99 odst. 1 ve spojení s § 102 odst. 2 písm. d) zákona o obcích je pak k vydávání nařízení obce zmocněna rada, přičemž radě přísluší v oblasti přenesené působnosti jen tehdy, stanoví-li tak zákon.

27. Ústavní soud ve své judikatuře vytyčil kritéria, kterými jsou obce vázány při vydávání nařízení v přenesené působnosti. Konstatoval, že zatímco obecně závazné vyhlášky mohou obce ve smyslu 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 obce vydávat vždy jen *na základě a v mezích konkrétního zákona*, resp. za předpokladu jeho výslovného zmocnění. Obec tedy při vydávání nařízení postupuje *secundum et intra legem*. Nařízení přitom musí být obecné a musí upravovat právní poměry neurčité množiny adresátů, nemůže zasahovat do věcí vymezených zákonem a jiným právním předpisem a musí obsahově vystihnout pro právní úpravu ten otevřený prostor, jenž odpovídá rámci vymezenému zmocňujícím zákonem a jeho intenci [srov. zejména nález sp. zn. Pl. ÚS 27/06 ze dne 24. 3. 2009 (N 66/52 SbNU 649; 119/2009 Sb.), body 16 a 17; obdobně nález sp. zn. Pl. ÚS 45/2000 ze dne 14. 2. 2001 (N 30/21 SbNU 261), nález sp. zn. Pl. ÚS 5/01 ze dne 16. 10. 2001 (N 149/24 SbNU 79), a nález sp. zn. Pl. ÚS 7/03 ze dne 18. 8. 2004 (N 113/34 SbNU 165)].

28. Ve vztahu k tržním řádům obcí a stanovení míst určených k nabízení a prodeji zboží a služeb pak Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 27/06 a k vymezení míst za účelem provozování určité činnosti na základě zákonného zmocnění obecně v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 1/01 ze dne 11. 7. 2001 (N 110/23 SbNU 79; 270/2001 Sb.) uvedl, že korektním výkladem § 18 odst. 1 písm. a) živnostenského zákona je ten, podle kterého v tržním řádu musí být všechna prodejní místa *konkrétně* vymezena, mají-li sloužit prodeji zboží a poskytování služeb mimo provozovnu určenou k tomuto účelu kolaudačním rozhodnutím podle zvláštního zákona. Jestliže pak mají být místa pro prodej a poskytování služeb „vymezena“, tj. nepochybně pevně určena (identifikována), v tržním řádu, logicky neobstojí, že by se tak mohlo stát mimo tržní řád a po jeho vydání (v případě projednávaném v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 27/06 radou města svým „souhlasem“ *ad hoc*, viz bod 25).

29. Tento výklad je aplikovatelný i na čl. II. napadeného nařízení. Ten totiž na základě § 18 odst. 1 písm. a) živnostenského zákona stanovuje, že k nabízení a prodeji zboží a služeb může docházet pouze na místech tržním řádem určených, tato místa ovšem vymezuje pouze v tom smyslu, že je „*k tomu účelu Obec Vojkovice zvláště určí nebo vyhradí*“. Ustanovení čl. II. napadeného nařízení tak vymezuje předmětná místa obdobně jako nařízení posuzované v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 27/06 a totožně jako obecně závazná vyhláška posuzovaná v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 1/01, která k vymezení míst použila stejný výraz „určí“ [„...rada a) určí termín konání oslav, b) určí místo, na němž budou [...] umístěny prodejní stánky...“ (důraz doplněn)]. 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. Ústavní soud je proto nucen konstatovat, stejně jako ve zmíněných dvou nálezech, že čl. II. napadeného nařízení není v tomto ohledu v souladu se živnostenským zákonem.

30. Druhým aspektem, pro který čl. II. napadeného nařízení Ústavní soud shledal rozporným se zákonem, je zakotvení zmocnění k určení míst pro nabízení a prodej zboží a služeb do tohoto ustanovení. Čl. II napadeného nařízení stanoví, že „*Obec Vojkovice zvlášť určí nebo vyhradí*“ místa k nabízení a prodeji zboží a služeb. Rozumným výkladem lze dovodit, že „obcí Vojkovice“ je v daném ustanovení myšlena právě rada, jež je k určení těchto míst zmocněna § 18 odst. 1 písm. a) živnostenského zákona. Zakotvení tohoto zmocnění k určení míst k nabízení a prodeji zboží a služeb do napadeného nařízení je nicméně v rozporu s ustanovením § 99 odst. 1 věty druhé zákona o obcích, a to ve dvou rovinách.

31. Podle § 99 odst. 1 věty druhé zákona o obcích rada obce může v přenesené působnosti rozhodovat *jen* tehdy, stanoví-li tak zákon, nikoliv tedy předpis jiný. V jedné rovině je zmocnění k určení míst k nabízení a prodeji zboží a služeb v napadeném nařízení nezákonné v tom smyslu, že pro jeho zakotvení není rada zmocněna ani živnostenským zákonem, ani zákonem jiným, přičemž nařízení obce mohou být, jak bylo výše uvedeno, vydávána pouze na základě zákona a v jeho mezích. Není proto přípustné, aby nařízením rada obce delegovala na sebe či jiný orgán pravomoc k určení míst, na kterých může docházet k nabízení a prodeji zboží a služeb, která je jí svěřena § 18 odst. 1 písm. a) živnostenského zákona. Ustanovení § 18 odst. 1 písm. a), jak bylo výše uvedeno, totiž radu zmocňuje *jen a pouze* k tomu, aby daná místa konkrétně vymežila v nařízení, kterým vydává tržní řád.

32. V druhé rovině je pak toto zmocnění v rozporu se zákonem v tom smyslu, že rada sama nemůže rozhodovat na základě *podzákonného* zmocnění v čl. II. napadeného nařízení, neboť podle § 99 odst. 1 věty druhé zákona o obcích může rada rozhodovat pouze tehdy, stanoví-li tak *zákon*. Pokud tedy rada obce svým nařízením sama sebe či jiný orgán zmocní k rozhodování v přenesené působnosti, vybočuje tím ze zákonných mezí stanovených v § 99 odst. 1 větě druhé zákona o obcích, neboť zakotvuje bez zákonného podkladu zmocnění, jehož naplnění samotné by přitom bylo v rozporu se zákonem (srov. nález sp. zn. Pl. ÚS 27/06, bod 27; a nález sp. zn. Pl. ÚS 1/01, část IV. *in fine*).

33. Posledním aspektem formulace čl. II. napadeného nařízení, pro nějž napadená úprava neobstojí, je pak skutečnost, že v případě, že by k určení či vyhrazení míst k nabízení a prodeji zboží a služeb mimo provozovnu k tomu určenou zvláštním zákonem tak, jak je předvídá čl. II. napadeného nařízení, nedošlo, znamenalo by to paušální a plošný zákaz takového prodeje na celém území obce Vojkovice, neboť daný článek stanovuje, že takovou činnost lze provádět *pouze* na takto určených místech. Ústavní soud v minulosti judikoval, že § 18 živnostenského zákona představuje zákonné a nikoliv samoučelné omezení práva podnikat podle čl. 26 odst. 2 Listiny. Vydávání tržního řádu na jeho základě a v jeho mezích má pak sloužit a přispívat především ke kultuře provozování této specifické formy podnikatelské činnosti, k zajištění veřejného pořádku v obci, jakož i k zohlednění vhodnosti, názoru občanů, místní tradice, zvyků či estetiky. Toto zákonné zmocnění je však pouze omezením práva zakotveného v čl. 26 odst. 1 Listiny, přičemž vydáním nařízení, tedy podzákonného předpisu, na jeho základě, nemůže dojít k dalšímu zúžení nebo dokonce vyprázdňení tohoto práva [srov. nález sp. zn. Pl. ÚS 19/11 ze dne 31. 1. 2012 (N 23/64 SbNU 223; 132/2012 Sb.), body 22–26; obdobně nález sp. zn. Pl. ÚS 57/13, bod 24]. K plošnému zakazu prodeje mimo provozovnu k tomu zvláštním zákonem určenou proto nemůže dojít, a to bez ohledu na to, zda se tak stane postupem podle odstavce prvního či třetího § 18 živnostenského zákona. Právě k takové situaci by však došlo v případě, kdy by obec Vojkovice na základě zmocnění v čl. II. napadeného nařízení místa k nabízení a prodeji zboží a služeb

neurčila.

34. Ústavní soud proto na základě výše zmíněných důvodů došel k závěru, že čl. II. napadeného nařízení je nezákonný ve třech aspektech. Zaprvé, místa určená pro nabízení a prodávání zboží a služeb ve smyslu § 18 odst. 1 písm. a) živnostenského zákona v něm nejsou dostatečně konkretizována a chybí v něm vymezení náležitostí podle § 18 odst. 1 písm. b) až e). Zadruhé, k zakotvení zmocnění k určení míst, na kterých je možné nabízet a prodávat zboží a služby do čl. II. napadeného nařízení došlo bez zákonného podkladu, přičemž rozhodování na základě zmocnění v čl. II by bylo v rozporu se zákonem. Zatřetí, pokud by k určení míst k nabízení a prodeji zboží a služeb podle čl. II. napadeného nařízení nedošlo, znamenalo by to absolutní a plošné vyloučení takové činnosti na území obce, které by bylo v rozporu se zákonným zmocněním a čl. 26 odst. 1 a 2 Listiny.

35. I podle dosavadní již výše citované judikatury Ústavního soudu (viz bod 33 výše) **ustanovení § 18 odst. 3 živnostenského zákona sice umožňuje omezit právo podnikat a provozovat jinou hospodářskou činnost podle čl. 26 odst. 1 Listiny, avšak nařízení obce nemají sloužit k zamezení veškerého prodeje zboží a poskytování služeb mimo provozovnu a mají je toliko určitým způsobem usměrňovat. V tomto kontextu je třeba předmětné zmocňovací ustanovení vykládat v tom smyslu, že tato činnost musí vždy zůstat dovolena alespoň v rozsahu, který umožní skutečnou realizaci uvedeného základního práva v obci, zákaz nelze tedy vyslovit obecně a plošně vůči všem typům prodeje mimo provozovnu.**

36. Ustanovení čl. II. napadeného nařízení proto není v souladu se zákonným zmocněním v § 18 odst. 1 živnostenského zákona, s § 99 odst. 1 větou druhou zákona o obcích a obecnými požadavky kladenými na normotvorbu, vyplývajícími z čl. 2 odst. 3 a čl. 79 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 a čl. 4 odst. 1 Listiny, jakož i právem podnikat podle čl. 26 odst. 1 Listiny. Ústavní soud proto v souladu s § 70 odst. 1 zákona o Ústavním soudu čl. II. napadeného nařízení zrušil.

(2) Zákaz pochůzkového a podomního prodeje – čl. III napadeného nařízení

37. Problematika zákazu pochůzkového a podomního prodeje, resp. otázka, zda je podmínkou zákazu pochůzkového a podomního prodeje také vydání tržního řádu se všemi náležitostmi podle § 18 odst. 1 živnostenského zákona, byla Ústavním soudem řešena v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 57/13.

38. V něm Ústavní soud vyšel z výše nastíněných obecných principů, podle kterých tržní řády nejsou prostředkem k samoučelnému omezení základního práva podnikat a provozovat jinou hospodářskou činnost podle čl. 26 odst. 1 Listiny. Jejich účelem je stanovení konkrétních, místním poměrům přiléhavých a účelných zákazů a podmínek při prodeji zboží a poskytování služeb mimo provozovnu za účelem kultivace kultury provozování této činnosti, jakož i k zajištění veřejného pořádku na území obce (nález sp. zn. Pl. ÚS 57/13, bod 16).

39. K zařazení odstavce 3 do ustanovení § 18 živnostenského zákona došlo, aby byla vyřešena nejasná otázka, zda určení konkrétních míst v obci, na kterých je možné nabízet a prodávat zboží a služby podle odstavce 1 § 18 živnostenského zákona,

znamená zároveň zákaz všech druhů této činnosti na zbylých místech v obci, resp. zda mohla obec omezit svou regulaci pouze na některé druhy této činnosti. Ustanovení § 18 odst. 3 živnostenského zákona tak umožnilo obcím stanovit, že na určité druhy nabízení a prodeje zboží a služeb (tedy např. na pochůzkový a podomní prodej) se tržní řád nevztahuje, nebo že se určité druhy nabízení a prodeje zboží a služeb v obci zakazují (nález sp. zn. Pl. ÚS 57/13, bod 18).

40. Ústavní soud následně konstatoval, že 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 však nebrání z věcného hlediska nic tomu, aby k jeho stanovení došlo samostatně. Pro podmiňování zákazu určitých forem nabízení a prodeje zboží a služeb vydáním tržního řádu totiž neexistuje věcný důvod, neboť 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, neboť předmětný zákaz by 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 dalšího provozovány (nález sp. zn. Pl. ÚS 57/13, bod 19).

41. Podmínění zákazu některých druhů prodeje zboží nebo poskytování služeb prováděných mimo provozovnu v obci současným přijetím úpravy podle § 18 odst. 1 živnostenského zákona, proto podle Ústavního soudu nevyplývá z odkazu na toto ustanovení obsažené v odstavci 3, a to ani formálně. Zaujal totiž jeden z možných výkladů daného ustanovení, 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 podle Ústavního soudu odpovídá účelu § 18 živnostenského zákona a nevede po věcné stránce k pochybnostem (nález sp. zn. Pl. ÚS 57/13, bod 21). Uzavřel proto, 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 (např. zákaz podomního a pochůzkového prodeje), aniž by současně musela vymezit místa a stanovit podmínky pro tuto podnikatelskou činnost ve smyslu § 18 odst. 1 živnostenského zákona** (nález sp. zn. Pl. ÚS 57/13, bod 22).

42. V projednávaném případě Ústavní soud sice shledal čl. II. napadeného nařízení v rozporu se zákonným zmocněním podle § 18 odst. 1 živnostenského zákona a dalšími požadavky vyplývajícími z jiných předpisů a judikatury, v důsledku čehož toto ustanovení zrušil, to však neznamená, že by bylo nutné přistoupit ke zrušení celého napadeného nařízení. V nálezu sp. zn. Pl. ÚS 57/13 Ústavní soud totiž konstatoval, že **zákaz určitých druhů nabízení a prodeje zboží a služeb není vázán na vydání tržního řádu obsahujícího veškeré náležitosti předvídané § 18 odst. 1 živnostenského zákona, a může tak být vydán nezávisle na existenci tržního řádu obsahujícího náležitosti podle § 18 odst. 1 živnostenského zákona**. Vzhledem k nezávislosti zákazu určitých druhů nabízení a prodeje zboží a služeb podle § 18 odst. 3 živnostenského zákona na tržním řádu podle § 18 odst. 1, a tedy na čl. II. napadeného nařízení, proto Ústavní soud mohl a musel přezkoumat zákonnost čl. III. napadeného nařízení samostatně.

43. Co se týče čl. III. napadeného nařízení, Ústavní soud konstatuje, že tento článek byl vydán v souladu se zákonným zmocněním podle § 18 odst. 3 živnostenského zákona a jeho interpretací podanou v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 57/13. Znění čl. III. napadeného nařízení, včetně definic podomního a pochůzkového prodeje, je téměř doslovně stejné jako v nařízení města Františkovy Lázně č. 1/2013, jež bylo předmětem přezkumu Ústavního soudu v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 57/13. S ohledem na totožnost znění čl. III. napadeného nařízení a na skutečnost, že na zákaz pochůzkového a podomního prodeje v čl. III. napadeného nařízení nemá zrušovaná úprava tržního řádu v čl. II. napadeného nařízení vliv, neshledal Ústavní soud důvod pro odchýlení se od svého právního názoru vyjádřeného v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 57/13. Ostatně navrhovatelka žádnou přesvědčivou argumentaci pro provedení judikatorního odklonu od stávající judikatury Ústavního soudu ve svém návrhu ani nepředkládá.

44. Ústavní soud proto konstatuje, že čl. III napadeného nařízení ze zákonného zmocnění nevybočuje.

c) Věcný soulad předpisu s ústavním pořádkem a zákony

45. Ve třetím kroku přezkumu podzákoného právního předpisu Ústavní soud zkoumá, zda není dán obsahový nesoulad podzákoného právního předpisu s ústavním pořádkem nebo se zákonem. V rámci tohoto kroku je zkoumáno 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 zakazu svévole) a zda splňuje obecná kritéria tvorby právních předpisů, spočívající zejména v požadavcích jejich určitosti, srozumitelnosti a adekvátní interpretovatelnosti (viz judikaturu citovanou v bodě 15 tohoto nálezu).

46. Pokud jde o čl. II. napadeného nařízení, Ústavní soud poukazuje na skutečnost, že k jeho zrušení přistoupil již na základě nesplnění druhého kroku přezkumu (viz body 21–36 tohoto nálezu), přičemž v rámci tohoto kroku posoudil také jeho dopad do sféry ústavního práva, a to především práva podnikat podle čl. 26 odst. 1 Listiny (viz bod 33 tohoto nálezu). Z toho důvodu a s ohledem na účelnost již Ústavní soud nepřistupoval k dalšímu přezkumu čl. II. napadeného nařízení z hlediska jeho obsahu.

47. K obsahu čl. III. napadeného nařízení uvádí Ústavní soud následující. Jak již bylo zmíněno výše a v předchozí judikatuře, vydávání tržního řádu má sloužit a přispívat především ke kultuře provozování specifické formy podnikatelské činnosti, kterou podomní a pochůzkový prodej je, k zajištění veřejného pořádku v obci, jakož i k zohlednění vhodnosti, názoru občanů, místní tradice, zvyků či estetiky. Při tomto druhu prodeje může prodávající své potenciální zákazníky oslovovat nejen z určitého místa, kde činnost vykonává, nýbrž kdekoliv 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 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 (srov. nálezn Pl. ÚS 57/13, bod 25).

48. Je pak zřejmé, že právě za účelem regulace takovýchto forem nabízení a prodeje zboží a služeb, představující zvýšený zásah do soukromé sféry občanů obcí, jsou obce zmocněny ustanovením § 18 odst. 3 živnostenského zákona určité druhy nabízení a prodeje zboží a služeb na území obce zakázat. Ustanovení § 18 živnostenského zákona

přítom představuje Listinou předvídané zákonné omezení práva podnikat podle čl. 26 odst. 2. Zákazem pochůzkového a podomního prodeje, tedy jedné z forem nabízení a prodeje zboží a služeb, přitom nedochází k vyprázdnění tohoto práva, neboť tato forma může být stále provozována jinými způsoby, jako např. stánkovým prodejem (srov. nálezn sp. zn. Pl. ÚS 57/13, body 25–27).

49. Lze proto konstatovat, že obec Vojkovice, z jejíhož vyjádření vyplývá, že zákazem podomního a pochůzkového prodeje sledovala právě ochranu svých občanů před nadměrným obtěžováním ze strany prodejců, při zakotvení zákazu této formy prodeje nesledovala nelegitimní a zákonem neaprobované cíle a nedopustila se tak zneužití pravomoci. Ústavní soud ze stejných důvodů neshledal zákaz pochůzkového a podomního prodeje zjevně nerozumným, a tedy svévolným. Pokud jde o určitost, srozumitelnost a interpretovatelnost čl. III. napadeného nařízení, tento požadavek je adekvátně naplněn výstižnou definicí toho, co se rozumí podomním a pochůzkovým prodejem, obsaženou v tomto ustanovení; pochybnosti o tom, jaká činnost je přesně tímto ustanovením zakázána, jsou tak vyloučeny. Ústavní soud proto uzavírá, že čl. III. napadeného nařízení splňuje všechny zmíněné obsahové požadavky, a neshledal tak důvody k jeho zrušení.

V. Závěr

50. Na základě výše uvedených důvodů dospěl Ústavní soud k závěru, že napadené nařízení obce je ve svém čl. II. v rozporu s čl. 105 ve spojení s čl. 79 odst. 3 Ústavy, s čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny, s § 18 odst. 1 živnostenského zákona a § 99 odst. 1 větou druhou zákona o obcích, a rovněž s čl. 26 odst. 2 Listiny, a proto návrhu v tomto rozsahu vyhověl a čl. II. napadeného nařízení zrušil. Ve zbylém rozsahu napadené nařízení Ústavní soud shledal v souladu se živnostenským zákonem i s ústavním pořádkem, a proto návrh zrušení ostatních článků napadeného nařízení podle § 70 odst. 2 zákona o Ústavním soudu zamítnul.

Poučení: Proti rozhodnutí Ústavního soudu se nelze odvolat.

V Brně dne 11. srpna 2015

Pavel Rychetský
předseda Ústavního soudu