

Pl.ÚS 49/23 ze dne 21. 2. 2024
74/2024 Sb.

Nařízení obce Velké Hostěrádky o tržním řádu – zákaz či přesné vymezení prodejních míst, úprava podomního prodeje

**Česká republika
NÁLEZ
Ústavního soudu
Jménem republiky**

Ústavní soud rozhodl v plénu složeném z předsedy Josefa Baxy a soudců Lucie Dolanské Bányaiové, Josefa Fialy, Jaromíra Jirsy (soudce zpravodaje), Veroniky Křesťanové, Zdeňka Kühna, Tomáše Lichovníka, Kateřiny Ronovské, Jana Svatoně, Pavla Šámala, Vojtěcha Šimíčka, Davida Uhlíře, Jana Wintra a Daniely Zemanové, o návrhu ředitele Krajského úřadu Jihomoravského kraje, na zrušení nařízení obce Velké Hostěrádky č. 1/2013, kterým se vydává tržní řád, ze dne 30. 5. 2013, za účasti obce Velké Hostěrádky, sídlem Velké Hostěrádky 66, jako účastníka řízení, takto:

I. Články 2, 3, 4, 5, a dále článek 6 ve slovech "provozovaného místními spolky" nařízení obce Velké Hostěrádky č. 1/2013, kterým se vydává tržní řád, ze dne 30. 5. 2013, se zrušují dnem vyhlášení nálezu ve Sbírce zákonů.

II. Návrh na zrušení článku 6 ve slovech "na ohlášené očkování domácích zvířat" nařízení obce Velké Hostěrádky č. 1/2013, kterým se vydává tržní řád, ze dne 30. 5. 2013, se zamítá.

III. Ve zbývajícím rozsahu se návrh odmítá.

Odůvodnění:

I. Rekapitulace návrhu a argumentace navrhovatele

1. Ústavnímu soudu byl dne 28. 11. 2023 doručen návrh ředitele Krajského úřadu Jihomoravského kraje (dále jen "navrhovatel") podle čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy České republiky (dále jen "Ústava") a § 64 odst. 2 písm. i) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen "zákon o Ústavním soudu"), na zrušení nařízení obce Velké Hostěrádky č. 1/2013, kterým se vydává tržní řád, ze dne 30. 5. 2013 (dále jen "napadené nařízení"). Navrhovatel namítá rozpor napadeného nařízení s § 18 zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen "živnostenský zákon").

2. Navrhovatel uvádí, že vymezení místa pro nabídku a prodej zboží a pro nabídku a poskytování služeb je obligatorní náležitostí tržního řádu podle § 18 odst. 1 živnostenského zákona. Místo pro prodej zboží a nabídku služeb (dále též jako "prodejní místo") musí být v tržním řádu vždy upraveno, výslovně a jednoznačně vymezeno, například přesným popisem (s uvedením parcelního čísla) či grafickým vyznačením v katastrální mapě. Napadené nařízení ve svém čl. 2 odst. 1 prodejní místo nevymezuje či jej vymezuje neurčitě; vymezení tržního místa - "veřejné prostranství v bezprostřední blízkosti obecního úřadu" je příliš obecné. Adresátům tržního řádu není zřejmé, na jaké části veřejného prostranství se prodejní místo nachází; proto je podle navrhovatele čl. 2 odst. 1 napadeného nařízení v rozporu s § 18 odst. 1 živnostenského zákona.

3. V rozporu se zákonem je podle navrhovatele dále čl. 2 odst. 1 napadeného nařízení v části "na základě povolení OÚ". Takové ustanovení je nad rámec zákonného zmocnění, neboť obec nemůže v tržním řádu stanovit, že prodej zboží a poskytování služeb na místě k tomu určeném podléhá povolovacímu režimu a jeho využití vázat na získání povolení vydaného obecním úřadem.

4. Ustanovení čl. 6 napadeného nařízení, které upravuje, na co se tržní řád nevztahuje, je v části "provozovaného místními spolky" podle navrhovatele diskriminační a nezákonné, neboť zvýhodňuje místní spolky oproti jiným (ostatním) subjektům. V této souvislosti navrhovatel odkazuje na závěry nálezu sp. zn. Pl. ÚS 29/15 ze dne 31. 5. 2016 (N 94/81 SbNU 537; 233/2016 Sb.). Ustanovení čl. 6 napadeného nařízení je v rozporu se zákonem také v části "na ohlášené očkování domácích zvířat". Tržní řád může upravovat pouze prodej zboží a poskytování

služeb, na které se vztahuje živnostenský zákon, nemůže ovšem upravovat (tedy ani negativně vymezovat) činnosti vyjmenované v § 3 živnostenského zákona, mj. činnost veterinárních lékařů a dalších veterinárních pracovníků [§ 3 odst. 2 písm. b) živnostenského zákona].

5. Navrhovatel se domáhá zrušení celého napadeného nařízení, neboť mu zákon jiný postup neumožňuje. V dané věci navíc není možné navrhnout zrušení pouze vadných částí napadeného nařízení, neboť vymezení míst pro prodej zboží a nabídku služeb je obligatorní náležitostí tržního řádu.

II. Průběh řízení před Ústavním soudem

6. Ústavní soud podle § 69 zákona o Ústavním soudu vyzval obec Velké Hostěrádky jako účastníka řízení a veřejného ochránce práv jako potenciálního vedlejšího účastníka řízení k vyjádření. Veřejný ochránce práv Ústavní soud informoval, že do řízení nevstupuje. Účastník řízení se k návrhu nevyjádřil.

7. Ústavní soud neočekával od ústního jednání další objasnění věci, a proto od něj podle § 44 zákona o Ústavním soudu upustil.

III. Díkce napadeného nařízení

8. Napadené nařízení zní (bez jakýchkoli jazykových úprav) následovně:

"Nařízení obce č. 1/2013
kterým se vydává

TRŽNÍ ŘÁD

Zastupitelstvo obce Velké Hostěrádky se na svém zasedání dne 30. 5. 2013 usnesením č. 4 usneslo vydat na základě § 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 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecních zařízeních), ve znění zákona č. 313/2002 Sb. a § 102 odst. 2 písm. d) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecních zařízeních), toto nařízení:

Čl. 1

Zakázané formy (druhy) prodeje zboží a poskytovaných služeb

- (1) Na celém území obce Velké Hostěrádky je zakázán tzv. podomní a pochůzkový prodej a nabídka služeb.
- (2) Podomním prodejem 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.
- (3) Pochůzkovým prodejem a nabídkou služeb se pro účely tohoto nařízení rozumí prodej a nabídka služeb s použitím přenosného nebo neseného zařízení (konstrukce, závěsného pultu, ze zavazadel, tašek, apod.) nebo přímo z ruky, bez ohledu na to, zda se prodejce pohybuje nebo se zdržuje na místě.

Čl. 2

Místa pro nabídku, prodej zboží a poskytování služeb

- (1) Na území obce Velké Hostěrádky je možno mimo provozovnu (včetně restauračních zahrádek) k tomuto účelu určenou kolaudačním rozhodnutím podle zvláštního zákona nabízet a prodávat zboží a poskytovat služby pouze na:

Veřejném prostranství

* v bezprostřední blízkosti obecního úřadu, za základě povolení OÚ

Čl. 3

Stanovení kapacity a přiměřené vybavenosti míst pro nabídku, prodej zboží a poskytování služeb

- (1) Kapacita tržního místa je stanovena na u OÚ na dvě prodejní místa, tato však nesmí přesáhnout vyznačený prostor.
- (2) Tržní místa musí být vybavena tak, aby byl zajištěn jejich řádný a nerušený provoz, mezi prodejními místy musí být vytvořen prostor pro pohyb zákazníků a zásobování a zajištěna požární ochrana v souladu se zvláštními předpisy.

- a) Při prodeji potravin, ovoce, zeleniny, brambor, lesních plodů a zboží obdobného charakteru vhodnými podložkami, aby zboží nebylo ukládáno na zem.
- b) Při prodeji váženého a měřeného zboží odpovídajícími měřidly a váhou.
- c) Při prodeji malospotřebitelsky balených potravin podléhajících rychlé zkáze a vajec chladicím zařízením.
- d) Režim prodeje živých zvířat na místech určených tímto nařízením se řídí pokyny a podmínkami orgánů státního dozoru (Krajská veterinární správa a Krajská hygienická stanice).

Čl. 4

Doba prodeje zboží a poskytování služeb na místech pro nabídku, prodej zboží a poskytování služeb

(1) Tržní místa mohou být provozována po celý rok a doba prodeje zboží a poskytování služeb na tržních místech je od 06. 00 do 20. 00 hodin.

(2) Provoz restauračních zahrádek je zpravidla sezónní a odpovídá rozsahu stanovené pracovní doby provozoven.

Čl. 5

Pravidla pro udržování čistoty a bezpečnosti míst pro nabídku, prodej zboží a poskytování služeb

Provozovatelé, prodejci zboží a poskytovatelé služeb na místech pro nabídku, prodej zboží a poskytování služeb jsou povinni:

- a) zabezpečit čistotu prodejních míst,
- b) zabezpečit úklid a čistotu prodejních míst po ukončení prodejní doby,
- c) k nabídce zboží, jeho prodeji a poskytování služeb užívat jen místa k tomu určená.

Čl. 6

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

Toto nařízení se nevztahuje na prodej zboží a poskytování služeb mimo provozovnu při obecních slavnostech, jarmarcích, sportovních, kulturních nebo jiných podobných akcích, včetně podomního a pochůzkového prodeje provozovaného místními spolky při pořádání těchto akcí, na prodej v pojiždě prodejně, na ohlášené očkování domácích zvířat a na předem vyhlášené veřejné sbírky.

Čl. 7

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 dnem patnáctým dnem po vyhlášení.

Alena Vávrová
Starostka obce

Pavel Haman
Místostarosta obce"

IV. Procesní předpoklady řízení před Ústavním soudem

9. V řízení o kontrole norem je Ústavní soud podle čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy příslušný rozhodovat o návrhu na zrušení nařízení obce. Oprávnění ředitele krajského úřadu k podání 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").

10. Z dokumentace předložené navrhovatelem vyplývá, že podmínka uvedená v předchozím odstavci byla splněna. Dne 2. 3. 2023 byla účastníkovi řízení doručena výzva Krajského úřadu Jihomoravského kraje (dále jen "krajský úřad")

č. j. JMK 34664/2023 ze dne 28. 2. 2023 ke zjednání nápravy. Účastník řízení byl po uplynutí poskytnuté šedesátidenní lhůty opakovaně - telefonicky i písemně - dotazován na zjednání nápravy a současně mu byla poskytnuta i metodická pomoc. Starostka obce Velké Hostěrádky e-mailem ze dne 31. 5. 2023 krajskému úřadu sdělila, že na tržním řádu pracují a že se ozve koncem měsíce června poté, co zasedne zastupitelstvo. Požadovaná náprava ovšem zjednána nebyla a účastník na další e-maily krajského úřadu již nereagoval. Krajský úřad tudíž v souladu s § 125 odst. 1 zákona o obcích rozhodnutím č. j. JMK 130275/2023 ze dne 31. 8. 2023 pozastavil účinnost napadeného nařízení; zároveň účastníkovi řízení poskytl další šedesátidenní lhůtu ke zjednání nápravy, avšak krajský úřad od něj žádné sdělení ve věci v uvedené lhůtě, tj. do 30. 10. 2023,

neobdržel. Navrhovatel proto podal návrh na zrušení napadeného nařízení ve lhůtě třiceti dnů ode dne uplynutí lhůty pro nápravu. Protože Ústavní soud neshledal ani žádný jiný důvod nepřipustnosti návrhu, věcně jej projednal.

V. Přezkum napadeného nařízení

11. Ústavní soud při přezkumu ústavnosti a zákonnosti nařízení obce podle § 68 odst. 2 zákona o Ústavním soudu provádí tříkrokový test [srov. např. nález sp. zn. Pl. ÚS 24/20 ze dne 28. 7. 2020 (N 155/101 SbNU 83; 348/2020 Sb.), bod 14], 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 byl podzákonný právní předpis vydán v mezích zákonného zmocnění, a nikoliv mimo zákonem stanovenou působnost (*ultra vires*);

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

V. a) Konformita procesu přijímání napadeného předpisu

12. Podle § 11 zákona o obcích je obec oprávněna v přenesené působnosti vydávat na základě zákona a v jeho mezích nařízení, je-li k tomu zákonem zmocněna. Při vydávání nařízení jde o výkon státní správy, jehož ústavní základ je obsažen v čl. 105 ve spojení s čl. 79 odst. 3 Ústavy. Tento výkon je podle § 102 odst. 2 písm. d) zákona o obcích svěřen její radě; není-li rada zřízena, jako tomu je v případě účastníka řízení, vydává nařízení zastupitelstvo obce (§ 102 odst. 4 a § 84 odst. 3 zákona o obcích).

13. Napadené nařízení bylo přijato zastupitelstvem obce Velké Hostěrádky dne 30. 5. 2013 usnesením č. 4, vyhlášeno bylo vyvěšením na úřední desce dne 3. 6. 2013 a účinnosti nabylo dne 18. 6. 2013; byly tak splněny podmínky stanovené v § 12 zákona o obcích, ve znění účinném do 31. 12. 2021, tj. právní předpis obce byl řádně vyhlášen a stal se platnou součástí právního řádu. Ústavní soud uzavírá, že napadené nařízení bylo vydáno orgánem, který k tomu měl pravomoc, zároveň bylo přijato ústavně konformním způsobem, a tedy prošlo prvním krokem přezkumu. Ostatně navrhovatel proti procesu přijímání napadeného nařízení nic nenamítá.

V. b) Dodržení mezí zákonného zmocnění při vydání předpisu nebo jeho části

14. Ve druhém kroku Ústavní soud zkoumá, zda byl podzákonný právní předpis vydán v mezích zákonného zmocnění, a nikoliv mimo stanovenou působnost (*ultra vires*); posuzuje tedy, zda napadený předpis upravuje právní vztahy, pro něž mu otevírá zmocňovací předpis prostor, a zda zároveň nezasahuje do záležitostí, které jsou vyhrazeny zákonu nebo jinému právnímu předpisu.

15. Z judikatury Ústavního soudu vyplývají kritéria, jimiž jsou obce při vydávání nařízení v přenesené působnosti vázány. Nařízení mohou obce vydávat výlučně na základě a v mezích konkrétního zákona - za předpokladu jeho výslovného zmocnění. Obec tedy při vydávání nařízení postupuje *secundum et intra legem*. Nařízení 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 otevřený prostor, který odpovídá rámci vymezenému zmocňujícím zákonem a jeho intenci [srov. nález sp. zn. Pl. ÚS 6/15 ze dne 11. 8. 2015 (N 137/78 SbNU 141; 238/2015 Sb.), bod 27 a tam citovanou judikaturu]. Nedostatek některé z odpovídajících podmínek představuje vadu nařízení, jež má povahu vybočení (v širším smyslu) ze zákonného zmocnění, které je ústavněprávně relevantní [viz čl. 2 odst. 3, čl. 79 odst. 3 a čl. 105 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (dále jen "Listina")], a nevyhnutelně vede k derogaci předpisu nebo jeho jednotlivých ustanovení [srov. nález sp. zn. Pl. ÚS 27/06 ze dne 24. 3. 2009 (N 66/52 SbNU 649; 119/2009 Sb.), bod 17].

16. Navrhovatel v první řadě považuje za neurčitou část čl. 2 napadeného nařízení (jelikož má čl. 2 napadeného nařízení pouze jeden odstavec, bude jej Ústavní soud v nálezu nadále označovat pouze takto), podle níž lze nabízet a prodávat zboží a poskytovat služby pouze na veřejném prostranství v bezprostřední blízkosti obecního úřadu, aniž by prodejní místa byla blíže konkretizována. Vymezení prodejních míst ve smyslu § 18 odst. 1 živnostenského zákona je obligatorní náležitostí tržního řádu [srov. nález sp. zn. Pl. ÚS 31/23 ze dne 6. 9. 2023

(295/2023 Sb.), bod 17], kterou musí vždy obsahovat, aby byl v souladu s příslušným zákonným zmocněním (nález sp. zn. Pl. ÚS 29/15, body 32-33).

17. Ve vztahu k tržním řádům obcí Ústavní soud již v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 27/06 dospěl k závěru, že všechna prodejní místa, mají-li sloužit prodeji zboží a poskytování služeb mimo provozovnu určenou k tomuto účelu kolaudačním rozhodnutím podle zvláštního zákona, musí být vymezena konkrétně, tj. nepochybně a pevně určena (identifikována), a to přímo v tržním řádu.

18. V předmětném ustanovení jsou prodejní místa sice vymezena "bezprostřední blízkostí obecního úřadu", avšak takové vymezení je neurčité, a tudíž z pohledu požadavků § 18 odst. 1 živnostenského zákona nevyhovující. Prodejní místa je třeba identifikovat přesným a nezaměnitelným popisem, např. parcelním číslem či jednoduchým grafickým vyznačením v katastrální mapě, což u napadeného nařízení chybí. Článek 3 odst. 1 napadeného nařízení týkající se kapacity uvádí, že je poskytována na dvě prodejní místa, která nesmí přesáhnout vyznačený prostor, z něhož ovšem není patrné, o jaký prostor má jít či kde a jakým způsobem je jeho vyznačení zachyceno. Adresáti přezkoumávaného tržního řádu tudíž nemají možnost jednoznačně a bez pochybností seznat, na jakém konkrétním místě mohou provozovat svoji podnikatelskou činnost. Účastníkem řízení zvolené vymezení (či jeho obdoba) by mohlo obstát pouze tehdy, kdyby vyvolávalo-li by jakékoliv pochybnosti o umístění prodejních míst - o takový případ ovšem nyní nejde.

19. V napadeném nařízení (či jeho příloze) tedy nejsou v rozporu se zákonem a judikaturou Ústavního soudu prodejní místa jednoznačným způsobem vymezena. Ústavní soud proto dospěl k závěru, že čl. 2 napadeného nařízení je v části vymezující prodejní místa v rozporu se zákonným zmocněním podle § 18 odst. 1 živnostenského zákona, § 11 odst. 1 a § 61 odst. 2 písm. a) zákona o obcích a obecními požadavky kladenými na normotvorbu, vyplývajícími z čl. 2 odst. 3, čl. 79 odst. 3 a čl. 105 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny, a tudíž neprošel druhým krokem přezkumu.

20. Jelikož neobstojí čl. 2 napadeného nařízení v části vymezující prodejní místa, neobstojí ani část napadeného nařízení, kterými jsou upraveny fakultativní náležitosti tržního řádu a které jsou na citovaném ustanovení obsahově závislé. Konkrétně jde o čl. 2 v části podmiňující prodej zboží a poskytování služeb souhlasem obecního úřadu (bez ohledu na povahu takové podmínky), čl. 3 - stanovující kapacitu a přiměřenou vybavenost prodejních míst podle § 18 odst. 2 písm. a) živnostenského zákona, čl. 4 - stanovující dobu prodeje zboží a poskytování služeb podle § 18 odst. 2 písm. b) živnostenského zákona a čl. 5 - stanovující pravidla pro udržování čistoty a bezpečnost prodejních míst podle § 18 odst. 2 písm. c) živnostenského zákona.

21. Nejsou-li řádným způsobem vymezena místa pro prodej zboží a poskytování služeb, není možné ani upravovat podmínky, za nichž lze tuto podnikatelskou činnost vykonávat. Je proto dán důvod pro zrušení i těch ustanovení, jejichž existence bez vymezení prodejních míst postrádá smysl, a to na základě principu cessante ratione legis cessat lex ipsa [srov. nález sp. zn. Pl. ÚS 39/10 ze dne 8. 12. 2010 (N 242/59 SbNU 465; 395/2010 Sb.), bod 41; nebo nález sp. zn. Pl. ÚS 16/14 ze dne 27. 1. 2015 (N 15/76 SbNU 197; 99/2015 Sb.), bod 71]. Důvodem pro zrušení těchto (závislých) ustanovení je rovněž to, že napadené nařízení by při jejich ponechání a současné absenci vymezení prodejních míst mohlo být vykládáno (byť nesprávně) tak, že podmínky pro prodej zboží a poskytování služeb platí na území celé obce, nejen na k tomu určených místech. Ačkoli by v takovém případě nebylo nařízení aplikovatelné, zbytečně by tím vzniklo riziko zmatení jeho adresátů. Dodržením mezí zákonného zmocnění při vydání odvislých částí napadeného nařízení se Ústavní soud pro nadbytečnost nezabýval.

22. Závěr uvedený v předchozím odstavci se naopak neuplatní v případě čl. 1 napadeného nařízení, jímž účastník řízení zakázal tzv. podomní a pochůzkový prodej zboží a nabídku služeb. Podle § 18 odst. 4 živnostenského zákona totiž může obec nařízením stanovit, že některé formy prodeje zboží nebo poskytování služeb prováděné mimo provozovnu jsou v obci nebo v její části zakázány. Zákon na stanovení tohoto zákazu další požadavky neklade ani jej ničím nepodmiňuje.

23. Ústavní soud již v poměrech § 18 odst. 3 živnostenského zákona, ve znění účinném do 29. 9. 2017, v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 57/13 ze dne 20. 5. 2014 (N 99/73 SbNU 607; 108/2014 Sb.) uvedl, že obec je 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, ve znění účinném do 29. 9. 2017 (srov. též nález sp. zn. Pl. ÚS 6/15, body 40 a 41). Ustanovení § 18 odst. 4 živnostenského zákona (ve znění účinném od 30. 9. 2017) nadto případně výkladové pochybnosti odstranilo, neboť již neobsahuje odkaz na odstavec 1 (obecně zakládající oprávnění vydat tržní řád).

Lze tudíž učinit dílčí závěr, že zákaz některých forem prodeje zboží nebo poskytování služeb není obligatorní ani fakultativní částí tržního řádu; obec jej může stanovit zvláštním nařízením mimo tržní řád či jej upravit spolu s ním - v každém případě obstojí samostatně.

24. Jelikož zákaz některých forem prodeje zboží nebo poskytování služeb je nezávislý na existenci platného a účinného tržního řádu, není žádný důvod, aby jej Ústavní soud zrušil spolu s ustanoveními, která tvoří výlučně tržní řád - tj. čl. 2 až 5 napadeného nařízení. Tím by Ústavní soud naopak porušil zásadu minimalizace jeho zásahu do pravomoci jiných orgánů veřejné moci [srov. nálezn sp. zn. Pl. ÚS 25/21 ze dne 17. 1. 2023 (40/2023 Sb.), bod 55; srov. též nálezn sp. zn. Pl. ÚS 6/15, bod 43].

25. Navrhovatel proti čl. 1 napadeného nařízení nic nenamítá (ani proti jeho obsahu); jeho zrušení navrhuje spolu s ostatními ustanoveními, protože podle jeho názoru mu zákon jiný postup neumožňuje (k tomu však viz sub 38 a 39). Ve vztahu k čl. 1 napadeného nařízení tedy navrhovatel neunesl břemeno tvrzení, a proto tuto část návrhu odmítl Ústavní soud jako zjevně neopodstatněnou (srov. nálezn sp. zn. Pl. ÚS 31/23, bod 12). Stejný závěr se uplatní ve vztahu k čl. 7 napadeného nařízení obsahující závěrečná ustanovení, která nejsou vázaná (výlučně) na tržní řád.

26. Obdobně je třeba postupovat v případě čl. 6 napadeného nařízení vymezujícího ve smyslu § 18 odst. 3 písm. b) živnostenského zákona druhy prodeje zboží a poskytování služeb, na které se nařízení nevztahuje. Dané ustanovení se podle své textace vztahuje na napadené nařízení jako celek, tj. jak na tržní řád (čl. 2 až 5 napadeného nařízení), tak i na zákaz podomního a pochůzkového prodeje (čl. 1 napadeného nařízení). Obstojí-li zákaz podomního pochůzkového prodeje samostatně, obstojí i související ustanovení, jímž je - mimo jiné - tento zákaz modifikován, resp. jsou z něj stanoveny výjimky.

27. Ústavní soud se proto zabýval dodržením zákonných mezí u čl. 6 napadeného nařízení ve slovech "provozovaného místními spolky" a dospěl k závěru, že v této části je návrh důvodný. Umožňuje-li zákon obcím stanovit zákaz některých forem prodeje zboží nebo poskytování služeb prováděných mimo provozovnu v obci nebo v její části, pak takové zákazy či omezení musejí zásadně platit stejně pro všechny případy, které splňují stanovené podmínky, a zejména pro všechny osoby, které by takové činnosti mohly či chtěly vykonávat [srov. nálezn sp. zn. Pl. ÚS 35/13 ze dne 5. 8. 2014 (N 148/74 SbNU 263; 220/2014 Sb.), bod 42]. Obec tak například nemůže vyjmut z pravidel stanovených tržním řádem sebe samu (nálezn sp. zn. Pl. ÚS 29/15, body 46-47).

28. Není tedy přípustné mít odlišný právní režim pro druhově obdobné či shodné akce pouze na základě typu pořadatele akce. Ústavní soud v intencích předestřených východisek neshledal žádný důvod, proč by jiné subjekty měly být oproti "místním spolkům" při stanovení rozsahu zákazu podomního a pochůzkového prodeje znevýhodněny. Účastník řízení se mohl k návrhu vyjádřit a případně rozdílné zacházení vysvětlit, avšak této možnosti nevyužil.

29. Zmocnění obsažené v § 18 odst. 4 živnostenského zákona poskytuje obci prostor stanovit, že některé formy prodeje zboží nebo poskytování služeb prováděné mimo provozovnu jsou v obci nebo v její části zakázány [obdobně jako § 18 odst. 3 písm. b) živnostenského zákona poskytuje obci prostor pro to, aby v tržním řádu stanovila výjimky, které budou zohledňovat místní poměry], nesmí tak bez dalšího činit způsobem uvedeným v čl. 6 napadeného nařízení v části "provozovaného místními spolky", kterou je nutno považovat za projev nepřipustné libovůle ze strany účastníka řízení; ani tato část proto neobstojí v druhém kroku přezkumu.

30. Na rozdíl od navrhovatele Ústavní soud neshledal vybočení ze zákonného zmocnění v případě části čl. 6 napadeného nařízení, podle níž se nařízení nevztahuje mimo jiné "na ohlášené očkování domácích zvířat". Ačkoli lze přisvědčit navrhovateli, že tržní řád může upravovat pouze prodej zboží a poskytování služeb, na které se vztahuje živnostenský zákon, zákonné zmocnění v tomto případě porušeno nebylo. Daná část ustanovení má totiž pouze informativní povahu a pozitivně nezasahuje do oblasti, která je vyhrazena jinému zákonu. Uvádí-li nařízení, že se na určitou činnost nevztahuje, pak ji logicky ani neupravuje. I kdyby citovaná část v napadeném nařízení obsažena nebyla, nařízení by se na ohlášené očkování domácích zvířat nevztahovalo; negativní vymezení působnosti nařízení na tom nic nemění. Důvod pro zrušení této části napadeného nařízení v rámci druhého kroku přezkumu proto není dán.

31. Ve zbývající části čl. 6 napadeného nařízení navrhovatel stejně jako v případě čl. 1 a čl. 7 napadeného nařízení neunesl břemeno tvrzení, a tudíž je třeba tuto část návrhu rovněž odmítnout jako zjevně neopodstatněnou.

V. c) Věcný soulad předpisu nebo jeho části s ústavním pořádkem a zákony

32. Vzhledem k tomu, že důvod derogace čl. 2, čl. 3, čl. 4 a čl. 5 a čl. 6 ve slovech "provozovaného místními spolky" napadeného nařízení je dán již na základě druhého kroku přezkumu, neposuzoval je Ústavní soud dále z hlediska jeho obsahu.

33. Ve vztahu k čl. 6 ve slovech "na ohlášené očkování domácích zvířat" napadeného nařízení navrhovatel vznesl pouze námitku nedodržení mezi zákonného zmocnění, kterou Ústavní soud vyhodnotil jako nedůvodnou. Věcný nesoulad této části napadeného nařízení s ústavním pořádkem a zákony navrhovatel nenamítá; ani Ústavní soud v ní žádné obsahové vady neshledal.

34. Ve vztahu k čl. 1, zbývající části čl. 6 a čl. 7 napadeného nařízení je návrh zjevně neopodstatněný z důvodu neunesení břemene tvrzení navrhovatelem, a proto se Ústavní soud věcným souladem těchto ustanovení a jejich částí s ústavním pořádkem a zákony nezabýval.

VI. Závěr

35. Ze shora uvedených důvodů dospěl Ústavní soud k závěru, že napadené nařízení je v čl. 2 a čl. 6 ve slovech "provozovaného místními spolky" 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 živnostenského zákona a § 11 odst. 1 a § 61 odst. 2 písm. a) zákona o obcích, a proto návrhu v tomto rozsahu vyhověl a tyto části napadeného nařízení podle § 70 odst. 1 zákona o Ústavním soudu zrušil. Na čl. 2 napadeného nařízení závislé čl. 3, 4 a 5 napadeného nařízení Ústavní soud zrušil spolu s ním.

36. Návrh na zrušení čl. 6 napadeného nařízení ve slovech "na ohlášené očkování domácích zvířat" Ústavní soud podle § 70 odst. 2 zákona o Ústavním soudu zamítl jako nedůvodný.

37. Ve zbývajícím rozsahu Ústavní soud návrh odmítl podle § 43 odst. 2 písm. a) a b) zákona o Ústavním soudu jako zjevně neopodstatněný.

38. Stejně jako ve věci sp. zn. Pl. ÚS 31/23 Ústavní soud zdůrazňuje, že není vhodné pozastavovat účinnost celého nařízení a jako celek je navrhopvat ke zrušení, jsou-li v něm obsažené části, které obstojí samostatně a proti nimž není nic namítáno, jako tomu je nyní v případě zákazu tzv. podomního a pochůzkového prodeje a souvisejících ustanovení. Argumentuje-li navrhovatel odkazem na zásadu, že orgány veřejné moci smějí činit jen to, co jim zákon výslovně umožňuje, a že podle § 125 odst. 3 zákona o obcích lze napadnout pouze celé nařízení, přisvědčit mu nelze. Takový výklad je formalistický, nerespektuje zásadu proporcionality (§ 2 odst. 3 správního řádu ve spojení s § 128 odst. 6 zákona o obcích) a nereflktuje znění čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy a § 64 odst. 2 písm. i) zákona o Ústavním soudu, podle nichž lze navrhnout zrušení pouze části právního předpisu.

39. V jiných případech Ústavní soud navrhovatelům pozastavení účinnosti a navržení zrušení pouze části podzákoného předpisu nevytkl [namátkou z poslední doby nálezy sp. zn. Pl. ÚS 24/23 ze dne 18. 7. 2023 (238/2023 Sb.), nálezy sp. zn. Pl. ÚS 1/23 ze dne 14. 3. 2023 (91/2023 Sb.) nebo nálezy sp. zn. Pl. ÚS 7/21 ze dne 27. 7. 2021 (306/2021 Sb.)]. Možnost pozastavení účinnosti pouze části nařízení obce výslovně zastávají také autoři komentářové literatury [viz např. Vedral, J. In: Vedral, J. a kol. Zákon o obcích (obecní zřízení). Praha: C. H. Beck, 2008, s. 693; Hejč, D. In: Potěšil, L. a kol. Zákon o obcích. Komentář. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 713-715; Kopecký, M. In: Kopecký, M. a kol. Zákon o obcích. Zákon o Sbírci právních předpisů územních samosprávných celků. Komentář. 4. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2022, s. 273 a 274]; ani Ústavní soud neshledává žádný přesvědčivý důvod pro výklad odlišný.

Poučení: Proti rozhodnutí Ústavního soudu se nelze odvolat.

V Brně dne 21. února 2024

Josef Baxa v. r.
předseda Ústavního soudu