

(Nejen) tržní řády v ústavní pasti

Stanislav Kadečka*

I. MÍSTNÍ PRÁVNÍ REGULACE A SVOBODA PODNIKÁNÍ

V této stati jsou vysloveny určité právní pochybnosti nad postavením (jednoho druhu) podzákonných právních předpisů ve vztahu k ústavní výhradě zákona. Konkrétně pak půjde o pochybnosti vztahující se k problematice právních předpisů obcí (zejména obecních tržních řádů) v relaci k ústavně zaručené svobodě podnikání.

Ostatně v této souvislosti si připomeňme, že problematika vztahu podnikání a obcí byla řešena již za první republiky. Tehdy např. Nejvyšší správní soud mimo jiné judikoval, že: *Stěžovatel byl odsouzen proto, že neoznačil hostinec českým nápisem, jak vyhláškou městské rady v O. z 10. června 1924 bylo na základě § 54 odst. 2. nařízeno. Námitku stížnosti, že tento příkaz nemá v zákoně opory, uznal Nejvyšší správní soud důvodnou, ježto po názoru soudu z ustanovení 2. odst. § 54 v souvislosti s ostatními předpi-*

* Mgr. Stanislav Kadečka, Katedra správní vědy, správního práva a finančního práva Právnické fakulty Masarykovy univerzity, Brno

sy živn. řádu, upravujícími provozování živností, nelze vyvoditi právo živn. úřadů, aby ve formě živn.-polic. úpravy omezovaly podnikatelskou volnost živnostníků jedině za tím účelem, aby provoz přizpůsoben byl potřebě a požadavkům konsumentů.¹

Ale nyní zpátky do současného právního světa. Úvodem je vhodné poznamenat, že jako výchozí příklad nám tu poslouží obecní tržní řády. Ty nebyly vybrány náhodně, neboť právě obecně závazné vyhlášky – tržní řády znamenaly začátek bitvy o samosprávnou normotvorbu obcí a jejich existence dodnes vyvolává naprosto zásadní pochybnosti nejen o judikatuře Ústavního soudu.²

Po vzniku České republiky se zpočátku obce a s nimi i valná většina českých administrativistů domnívaly, že zmocnění k regulaci podnikání na místní úrovni poskytuje přímo Ústava ČR³, a to ve svém ustanovení čl. 104 odst. 3, podle něhož mohou obce vydávat obecně závazné vyhlášky v mezích své samostatné (samosprávné) působnosti.

Toto přesvědčení však velmi rychle a výrazně protisamosprávně vyvrátil Ústavní soud, když o této otázce poprvé rozhodoval. Naprosto zásadním (i pro pozdější vývoj) se totiž stal náleží pléna Ústavního soudu ze dne 19. ledna 1994 sp. zn. Pl. ÚS 5/93 ve věci návrhu na zrušení vyhlášky města Žďár nad Sázavou o zásadách prodeje doby na území města Žďár nad Sázavou⁴, kde Ústavní soud judikoval, že podle čl. 4 odst. 1 Listiny základních práv a svobod mohou být povinnosti ukládány toliko na základě zákona a v jeho mezích; rovněž podle čl. 2 odst. 4 Ústavy České republiky a čl. 2 odst. 3 Listiny základních práv a svobod nesmí být nikdo nucen činit, co zákon neukládá. Z těchto ustanovení nutno pro oblast působnosti obce dovodit závěr, že v případech, kdy obec vystupuje jako subjekt určující pro občana povinnosti jednostrannými příkazy a zákazy, platí ustanovení čl. 2 odst. 4 Ústavy České republiky a čl. 2 odst. 3 Listiny základních práv a svobod. Obec tudíž může vydávat obecně závazné vyhlášky, jejichž obsahem jsou právní povinnosti, jen na základě a v mezích zákona. K vydání obecně závazné vyhlášky, jejímž obsahem jsou právní povinnosti, je obec proto oprávněna jenom v případě výslovného zákonného zmocnění.

Ústavní soud zde tak odmítl interpretaci čl. 104 odst. 3 Ústavy ČR jako lex specialis (ostatně tak činí

dodnes, tedy i ve svém posledním rozhodnutí k problematice obecní normotvorby, viz. dále) vůči čl. 4 odst. 1 Listiny základních práv a svobod⁵, čl. 2 odst. 4 Ústavy ČR a čl. 2 odst. 3 Listiny základních práv a svobod, což je třeba tím spíše (i za aplikace argumentu a maiori ad minus) interpretovat i jako odmítnutí charakteru čl. 104 odst. 3 Ústavy ČR jako lex specialis vůči čl. 26 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.

K tomu dodávám, že jsem přesvědčen o tom, že právní názor Ústavního soudu, podle kterého je k vydání obecně závazné vyhlášky dle čl. 104 odst. 3 Ústavy ČR třeba výslovného zákonného zmocnění, postrádá svou opodstatněnost, neboť zcela pomíjí rozdíly mezi ústavodárcovou formulací čl. 104 odst. 3 Ústavy ČR a čl. 79 odst. 3 Ústavy ČR. Paradoxně tak Ústavní soud konstruuje znění čl. 104 odst. 3 včetně dovětku znějícího „jsou-li k tomu zákonem zmocněny“, který však zjevně součástí čl. 104 odst. 3 Ústavy ČR není a není ani dovoditelný z čl. 4 odst. 1 Listiny. Vždyť samotné znění čl. 79 odst. 3 Ústavy ČR dokazuje, že i náš ústavodárce odlišuje mezi pojmy „na základě zákona a v jeho mezích“ na straně jedné a zákonným zmocněním na straně druhé.

II. POKUSY O LEGISLATIVNÍ ŘEŠENÍ

Několik následujících let se pak vedla bitva o charakter místní právní regulace podnikání. Zjednodušeně lze konstatovat, že vzhledem k pozici Ústavního soudu, který dosud fakticky setrvává na interpretaci uváděné ve výše citovaném nálezu, na straně jedné, jakož i (na straně druhé) vzhledem k neudržetelnosti stavu, kdy místní samosprávy nemohly regulovat podnikání na místní úrovni právními předpisy, začal postupně zákonodárce obce k této právní regulaci výslovně zmocňovat, a to právě v duchu judikatury českého Ústavního soudu.

Od 27. listopadu 1997 se datuje účinnost zákona č. 280/1997 Sb., který novelizoval živnostenský zákon, tehdy ve znění jeho 18 přímých novel, a stal se pokusem o řešení problému místní regulace podnikání prostřednictvím právních předpisů obcí vydávaných v rámci jejich přenesené působnosti.⁶

¹ Nález Nejvyššího správního soudu ze dne 19. ledna 1926, č. 1028 ve věci Eduard T. v O. proti zemské správě politické v Brně stran trestního nálezu pro přestupek § 54 živn. řádu, in Sběrka nálezů Nejvyššího správního soudu ve věcech administrativních – 1926, Právnícké vydavatelství v Praze, Praha 1927, str. 89–90 (Boh. 5303 adm.).

² K problematice tržních řádů viz. též NEUMANNOVÁ, H.: Vydávání tržních řádů, Právní rádce, 2000, č. 6, str. 20–22.

³ Ústavní zákon ČNR č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění úst. zákona č. 347/1997 Sb., úst. z. č. 300/2000 Sb.

⁴ Nález pléna Ústavního soudu ze dne 19. ledna 1994 sp. zn. Pl. ÚS 5/93 ve věci návrhu přednosty Okresního úřadu ve Žďáru nad Sázavou na zrušení vyhlášky města Žďár nad Sázavou o zásadách prodeje doby na území města Žďár nad Sázavou (náleží byl vyhlášen pod č. 35/1994 Sb.), in Ústavní soud: Sběrka nálezů a usnesení – svazek 1., C. H. Beck, Praha 1994, str. 35–40 (č. 4 Sb. nález. a usn. – sv. 1.).

⁵ Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součástí ústavního pořádku České republiky, ve znění úst. z. č. 162/1998 Sb.

⁶ V této souvislosti je třeba připomenout zásadní připomínky ke zvolenému řešení in KADEČKA, S.: Tržní řády podle živnostenského zákona?, Právní rádce, 1999, č. 5, str. 35–36.

Novela zakotvila nyní již notoricky známé ustanovení § 18 zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenského zákona), v platném znění⁷, podle kterého:

Obec může v přenesené působnosti vydat tržní řád formou obecně závazné vyhlášky. Pro prodej zboží 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,
- 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.

Podle odst. 2 zmíněného paragrafu pak platí, že:

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.

Ve stejném duchu se nesou zmocnění obsažená v ustanovení § 50 odst. 4 zákona o loteriích a jiných podobných hrách⁸, ustanovení § 10 nového zákona o obcích⁹, či nejnověji ustanovení § 96 zákona o ochraně veřejného zdraví. Tento trend pak výslovně ve své judikatuře potvrdil i český Ústavní soud.

Za pokus o celkovou změnu v komplexním přístupu k omezení podnikání ze strany obcí lze považovat právě nový zákon o obcích, který zakotvil následující zmocňující ustanovení¹⁰:

§ 10

Povinnosti může obec ukládat v samostatné působnosti obecně závaznou vyhláškou

- a) ve věcech stanovených zvláštním zákonem,
- b) k zabezpečení místních záležitostí veřejného po-

řádku; zejména může stanovit, které činnosti, jež by mohly narušit veřejný pořádek v obci nebo být v rozporu s dobrými mravy, ochranou bezpečnosti, zdraví a majetku, lze vykonávat pouze na místech a v čase obecně závaznou vyhláškou určených, nebo stanovit, že na některých veřejně přístupných místech v obci jsou takové činnosti zakázány,

- c) pro pořádání, průběh a ukončení veřejnosti přístupných sportovních a kulturních podniků, včetně tanečních zábav a diskoték, stanovením závazných podmínek v rozsahu nezbytném k zajištění veřejného pořádku,
- d) k zajištění udržování čistoty ulic a jiných veřejných prostranství, k ochraně životního prostředí, zeleně v zástavbě a ostatní veřejné zeleně a k užívání zařízení obce sloužících potřebám veřejnosti.

To platí tím spíše, že dne 7. února tohoto roku byl v částce 18 Sbírky zákonů publikován pod č. 51/2001 Sb. nález Ústavního soudu ze dne 19. prosince 2000 ve věci návrhu přednosty Okresního úřadu v Písku na zrušení ustanovení čl. 2 odst. 2 písm. a), čl. 3 odst. 1 písm. a) a odst. 2 a čl. 4 obecně závazné vyhlášky města Písku z 10. 11. 1998 č. 8/1998, o některých omezujících opatřeních k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku, kde Ústavní soud poprvé za dobu své existence zcela zamítl návrh přednosty okresního úřadu, když se domáhal zrušení ustanovení obecně závazné vyhlášky omezujících pořádání tanečních zábav, plesů a diskoték.

Ústavní soud zde sice opakovaně konstatoval, že *ústavní limity pro vydávání obecně závazných vyhlášek obcí v jejich samostatné působnosti určuje především čl. 104 odst. 3 Ústavy ČR, podle něhož „zastupitelstva mohou v mezích své působnosti vydávat obecně závazné vyhlášky“.*

K tomu však dodává, že *v souzené věci však je Ústavní soud nucen reflektovat legislativní vývoj, k němuž došlo nabytím účinnosti zákona č. 128/2000 Sb., a to i s vědomím toho, že napadená vyhláška byla schválena ještě za účinnosti zákona č. 367/1990 Sb. Podle ustanovení § 10 písm. c) zákona č. 128/2000 Sb. je totiž obec (nově) zmocněna v samostatné působnosti obecně závaznou vyhláškou ukládat povinnosti*

⁷ Zákon ČNR č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), ve znění zákona ČNR č. 231/1992 Sb., z. ČNR č. 591/1992 Sb., z. ČNR č. 600/1992 Sb., z. č. 273/1993 Sb., z. č. 303/1993 Sb., z. č. 38/1994 Sb., z. č. 42/1994 Sb., z. č. 136/1994 Sb., z. č. 200/1994 Sb., z. č. 237/1995 Sb., z. č. 95/1996 Sb., z. č. 94/1996 Sb., z. č. 147/1996 Sb., z. č. 19/1997 Sb., z. č. 49/1997 Sb., z. č. 61/1997 Sb., z. č. 217/1997 Sb., z. č. 280/1997 Sb., z. č. 79/1997 Sb., z. č. 15/1998 Sb., z. č. 83/1998 Sb., z. č. 157/1998 Sb., z. č. 167/1998 Sb., z. č. 159/1999 Sb., z. č. 356/1999 Sb., z. č. 358/1999 Sb., z. č. 360/1999 Sb., z. č. 27/2000 Sb., z. č. 29/2000 Sb., z. č. 121/2000 Sb., z. č. 122/2000 Sb., z. č. 123/2000 Sb., z. č. 124/2000 Sb., z. č. 149/2000 Sb., z. č. 151/2000 Sb., z. č. 158/2000 Sb.

⁸ Zákon č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění z. č. 70/1994 Sb., z. č. 149/1998 Sb., z. č. 63/1999 Sb.

⁹ Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví.

¹⁰ To se však vztahuje jen k některým případům omezení podnikatelské aktivity podzákonými předpisy na místní úrovni. Nijak se jím nezměnila právní situace ohledně tržních řádů, které jsou i nadále vydávány obcemi na základě ustanovení § 18 živnostenského zákona v jejich přenesené působnosti (tedy jako nařízení obcí).

„pro pořádání, průběh a ukončení veřejnosti přístupných sportovních a kulturních podniků, včetně tanečních zábav a diskoték, stanovením závazných podmínek v rozsahu nezbytném k zajištění veřejného pořádku“. Kromě toho zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví, který nabude účinnosti dne 1. 1. 2001, v ustanovení § 96 stanoví, že „obec může obecně závaznou vyhláškou nařídit pro území obce nebo jeho část k ochraně zdraví před vznikem a šířením infekčních onemocnění provedení speciální ochranné dezinfekce a deratizace, a k ochraně před hlukem a vibracemi konec veřejné produkce hudby, provozní doby hostinských provozoven, heren a obdobných provozoven služeb, pokud jejich produkci nebo provozem dochází k neúměrnému obtěžování občanů.“

Je tedy zřejmé, že podle citovaných zákonů již důvod ke zrušení napadené vyhlášky dán není. Předmětná vyhláška je totiž konformní s dnes platným a účinným zákonem o obcích č. 128/2000 Sb., který obce k vydání takovéto obecně závazné vyhlášky v samostatné působnosti výslovně zmocňuje a není tedy v rozporu ani s citovanými články Ústavy ČR a Listiny základních práv a svobod.

Ostatně shodný charakter má i o něco starší judikatura českého Ústavního soudu k regulaci provozu hracích přístrojů právními předpisy obcí, kde Ústavní soud konstatoval, že při posuzování obecně závazné vyhlášky upravující tuto problematiku, Ústavní soud už vycházel ze změněného právního stavu, jenž skýtá obci od 1. září 1998 právo stanovit podmínky a omezení podnikatelské činnosti spočívající v provozování hracích automatů daného mu výslovným zmocňovacím ustanovením § 50 odst. 4 zákona č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění zákona č. 149/1998 Sb.¹¹

III. ÚSTAVNÍ PAST ANEB ROZPORNÁ JUDIKATURA ÚSTAVNÍHO SOUDU

K výše uvedenému je však třeba konstatovat, že zákonodárce a stejně tak i Ústavní soud jako by již zapomněl na judikaturu Ústavního soudu ke čl. 26 odst. 1 a odst. 2 Listiny základních práv a svobod.

Uváděnými normativními ustanoveními je stanoveno, že: Každý má právo na svobodnou volbu povolání a přípravu k němu, jakož i právo podnikat a provozovat jinou hospodářskou činnost. Zákon může stanovit podmínky a omezení pro výkon určitých

povolání nebo činností. V uvedených souvislostech je třeba zdůraznit zejména druhou z citovaných vět, neboť právě ona zakotvuje výhradu zákona vztahující se k možnému omezení ústavně zaručené svobody podnikání.

A nyní již (po připomenutí tří výše citovaných nálezu Ústavního soudu) k samotné ústavní pasti, kterou pro tržní řády vytvořil český Ústavní soud. Ten totiž na straně jedné, jak bylo uvedeno výše, došel k závěru, že obce nemohou tržní řády přijímat přímo na základě čl. 104 odst. 3 Ústavy ČR v rámci své samostatné působnosti. Obce tedy podle jeho ustálené judikatury potřebují k ukládání povinností svými právními předpisy (tedy např. k právní regulaci prováděné formou obecních tržních řádů) výslovné zákonné zmocnění.

Na straně druhé však současně judikoval, že podle ustanovení čl. 26 odst. 1 Listiny má každý právo podnikat a provozovat jinou hospodářskou činnost, přičemž dle čl. 26 odst. 2 Listiny podmínky a omezení pro výkon určitých povolání nebo činností může stanovit pouze zákon. V českém právním řádu nebyl vydán zákon, jenž by umožňoval omezit okruh podnikatelských a pohostinských zařízení, oprávněných provozovat veřejné hudební produkce, a jenž by reguloval rovněž jejich provozní dobu. Tím, že ustanovení čl. 26 odst. 2 Listiny deleguje ke stanovení podmínek a omezení podnikatelské činnosti pouze zákonodárce, vylučuje jednak subdelegaci a jednak možnou ingerenci jiných orgánů veřejné moci. Není tedy ani úkolem ani v pravomoci obce v oblasti její samostatné působnosti upravovat rozsah podnikatelských aktivit. Opačný postup obce, pak zakládá její rozpor s čl. 26 odst. 2 Listiny.¹²

V duchu tohoto druhého judikátu je pak třeba konstatovat, že čl. 26 odst. 2 Listiny základních práv a svobod skutečně umožňuje omezit podnikatelskou činnost (tedy např. i tržní prodej či pořádání diskoték, tanečních zábav a plesů) pouze zákonem a vylučuje subdelegaci tohoto omezujícího oprávnění na podzákonné právní předpisy. Určí-li totiž, že podmínky a omezení pro výkon ústavně zaručeného práva podnikat stanoví zákon, znamená to skutečně klasickou výhradu zákona a nelze to interpretovat extenzivně tak, že podmínky a omezení lze stanovit i na základě zákona, tedy při využití subdelegace.

Shrneme-li: Ústavní soud došel k názoru, že obec nemůže omezovat svobodu podnikání (např. vydáváním tržních řádů) na základě čl. 104 odst. 3 Ústavy ČR, současně však není možné provést subdelegaci omezení podnikatelské

¹¹ Nález pléna Ústavního soudu ze dne 27. dubna 1999 sp. zn. Pl. ÚS 32/97 ve věci návrhu přednosty Okresního úřadu v Jablonci nad Nisou na zrušení části I – Hrací přístroje obecně závazné vyhlášky města Jablonce nad Nisou K veřejnému pořádku ze dne 26. 6. 1997 (nález byl vyhlášen pod č. 99/1999 Sb.).

¹² Nález pléna Ústavního soudu ze dne 25. srpna 1998 sp. zn. Pl. ÚS 14/98 ve věci návrhu přednosty Okresního úřadu v Šumperku na zrušení obecně závazné vyhlášky obce Víkřovice č. 9/96 k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku přijaté dne 22. ledna 1996 (nález byl vyhlášen pod č. 216/1998 Sb.), in Ústavní soud: Sbírka nálezů a usnesení – svazek 11., C. H. Beck, Praha 1999, (č. 89 Sb. nál. a usn. – sv. 11.), str. 287.

činnosti, tedy je vyloučeno přijetí tržního řádu jako právního předpisu obce. Znamená tedy judikatura českého Ústavního soudu, že v České republice nelze přijmout např. tržní řád jinak, než jako zákon Parlamentu ČR?

IV. ZÁVĚREČNÉ ÚVAHY A VÝCHODISKA

V ústavní pasti se tak vedle tržních řádů vydávaných dle ustanovení § 18 živnostenského zákona ocitly i obecně závazné vyhlášky vydávané na základě zmocnění obsaženého v ustanovení § 10 nového zákona o obcích, v ustanovení § 50 odst. 4 zákona o loteriích a jiných podobných hrách či nejnoveji ustanovení § 96 zákona o ochraně veřejného zdraví.

Problém interpretace uváděných ustanovení českého ústavního pořádku je přitom třeba skutečně chápat jako zásadní (a to jak z hlediska právně teoretického, tak i z pohledu čistě praktického), neboť (zjednodušíme-li) jde na straně jedné o to kdo, jakými prostředky a za jakých podmínek může omezit v České republice svobodu podnikání, na straně druhé pak neméně jde o to, v jakém rozsahu mohou obce samostatně spravovat své záležitosti, samostatně vykonávat své právo na samosprávu.

V této souvislosti se tudíž jeví jako nutné, aby český Ústavní soud výslovně změnil svou judikaturu.¹³ Je totiž třeba jednoznačně odpovědět na otázky položené v předchozím odstavci. Cesty se zde nabízejí dvě: buď připustit charakter čl. 104 odst. 3 Ústavy ČR jako *lex specialis* (pak

by ovšem vydávání tržních řádů muselo být rovněž převedeno do oblasti samostatné působnosti územních samosprávných celků), nebo výslovně interpretovat ustanovení čl. 26 odst. 2 Listiny základních práv a svobod tak, že umožňuje subdelegaci omezení svobody podnikání, tedy že podmínky a omezení pro výkon určitých povolání nebo činností lze stanovit i na základě zákona a v jeho mezích (tedy ne jen zákonem, což je zásadním způsobem odlišné). Seriózní zamýšlení nad tím, kterou z naznačených cest si vybrat, však již přesahuje rámeček i rozsah této stati.¹⁴

SUMMARY

The article points to the important (for law theory as well as praxis) problem of position of substatutory law in relation to the constitutionally guaranteed freedom of business activities. The author mentions especially the article 18 of the Trade Act and the article 26 of the Charter of Fundamental Rights and Freedoms. The article also describes as though new law situation – the article 10 of the Municipal Act, and the article 96 of the Protection of Public Health Act. The text is then concerned with some (in their conclusions) different findings of the Czech Constitutional Court and their consequences. Finally author of the text summarises and concludes that there is necessity of change of judicature of the Constitutional Court and presents two possible ways of this change.

¹³ Viz i ustanovení § 13 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění z. č. 331/1993 Sb., z. č. 236/1995 Sb., z. č. 77/1998 Sb., z. č. 18/2000 Sb., z. č. 132/2000 Sb.

¹⁴ Ostatně vyloučit nelze ani cestu třetí: tedy přístup ke čl. 26 odst. 2 Listiny základních práv a svobod jako k ustanovení, které umožňuje omezení podnikání zákonem i na základě zákona, a současně za onen zákonný základ k omezení podnikání pokládat ustanovení čl. 104 odst. 3 Ústavy ČR.