

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Elišky Cihlářové a soudců JUDr. Radana Malíka a JUDr. Milana Kamlacha v právní věci žalobce **Ing. S. B.,** podnikajícího pod obchodním jménem S. B., zast. Mgr. Davidem Jonke, advokátem se sídlem v Praze, Slezská 13, proti žalovanému **Ministerstvu vnitra,** se sídlem v Praze, Nad Štolou 3, v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 23. 4. 2002, č. j. VS-310/3-2002,

takto:

I. Žaloba **se zamítá.**

II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

Žalobou včas podanou u Vrchního soudu v Praze se žalobce domáhal zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 23. 4. 2002, č. j. VS-310/3-2002, jakož i zrušení prvostupňového správního rozhodnutí vydaného Magistrátem hlavního města Prahy - živnostenským odborem dne 16. 1. 2002, č. j. 150909/2001-2002/C/2. Napadeným rozhodnutím žalovaný zamítl odvolání žalobce proti prvostupňovému rozhodnutí, kterým mu byla uložena pokuta ve výši 2 000,- Kč za porušení čl. 1a) vyhlášky hlavního města Prahy č. 27/1998 Sb. hl. m. Prahy, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „tržní řád“), kterého se dopustil tím, že nabízel a prodával erotický a pornografický tisk, a toto rozhodnutí potvrdil.

Žalobce v žalobě uvedl, že rozhodnutí žalovaného napadá pro nezákonnost, kterou spatřuje v tom, že rozhodnutí bylo vydáno na základě tržního řádu, který byl zjevně v rozporu se zákonem i ústavním pořádkem České republiky, neboť zastupitelstvo hl. m. Prahy překročilo vydáním tržního řádu, ve znění platném v době vydání napadeného rozhodnutí, rozsah zákonného zmocnění zakotveného v § 18 odst. 1, 3 zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání, dle kterého obec může v obecně závazné vyhlášce určit,

že některé „druhy prodeje zboží prováděné v obci nebo její části jsou zakázány“. Dále uvedl, že vyloučení možnosti prodeje pouze určitého druhu výrobků a pouze z určitých prodejních míst je omezením ústavně zaručeného práva svobody podnikání, a proto k tržnímu řádu nebylo možno v rozsahu ustanovení čl. 1a) přihlížet jako k platné právní normě a uložení pokuty na jeho základě nemělo žádnou oporu v platném právním řádu České republiky.

Žalobce dále poukázal na skutečnost, že ve stejné části města vedle sebe fungují a vzájemně si konkurují různé typy prodejních míst, na kterých je prodáván tisk, včetně tisku erotického a pornografického. Těmito prodejními místy jsou klasický „kamenný obchod“, prodejní stánek mimo „kamenný obchod“ podléhající kolaudačnímu rozhodnutí a prodejní stánky mimo „kamenný obchod“ kolaudačnímu rozhodnutí nepodléhající. Tržní řád za dané situace stanovil, že erotický a pornografický tisk může být v centrální části města prodáván pouze v klasických „kamenných obchodech“, ve zkolaudovaných prodejních stáncích a současně i ve nezkolaudovaných prodejních stáncích, pokud tyto jsou provozovány v tržnicích a na tržištích. Z uvedeného je zřejmé, že erotický a pornografický tisk nebyli oprávněni prodávat pouze ti prodejci, kteří svou činnost sice řádně vykonávají na základě všech základních povolení a v souladu se zákonem, avšak v prodejním stánku, který nepodléhá kolaudačnímu rozhodnutí a který současně není umístěn v tržnicích či tržištích vymezených Magistrátem hlavního města Prahy. Tržní řád tak hrubým způsobem potlačil právo úzce vymezené skupiny osob podnikat a provozovat jinou hospodářskou činnost tak, jak deklaruje čl. 26 Listiny základních práv a svobod.

Žalovaný ve svém vyjádření k žalobě uvedl, že podle čl. 26 odst. 1, 2 Listiny základních práv a svobod má každý právo podnikat a provozovat jinou hospodářskou činnost s tím, že zákon může stanovit podmínky a omezení pro výkon určitých povolání nebo činností. Podle § 18 zákona o živnostenském podnikání je obec zmocněna k vydání tržního řádu s tím, že pro území svého obvodu může stanovit určitá omezení výše uvedeného podnikatelského práva. Pokud je zákonem obcím ve smyslu citovaného zákonného ustanovení dáno práva regulovat určitým způsobem podnikatelskou činnost na svém území, může je obec stanovit formou obecně závazné vyhlášky s přihlédnutím k místním podmínkám, dodržování této vyhlášky kontrolovat a zjištěné porušení sankcionovat. Nařízení hlavního města Prahy č. 25/2000 Sb., novelizující vyhlášku č. 27/1998 Sb. hlavního města Prahy, bylo vydáno na základě změny § 18 živnostenského zákona s účinností od 1. 4. 2001. Tržní místa byla v souladu s tímto ustanovením rozdělena na: a) tržní místa v centrální části města, pro které bylo stanoveno, že u nich nesmí být druh zboží nebo poskytované služby jiný než v tomto článku uvedený, b) ostatní tržní místa. V rámci této vyhlášky lze tedy určitý druh prodeje zboží, to znamená i pornografického a erotického tisku, na určitém místě zakázat, aniž by tímto postupem došlo k překročení zákonného zmocnění.

V replice k vyjádření žalovaného žalobce uvedl, že zákonodárce neměl v úmyslu umožnit obci vyloučit prodej určitého sortimentu zboží, ale určité druhy prodeje zboží, např. pochůzkový a podomní prodej.

Protože daná věc nebyla skončena Vrchním soudem v Praze, u kterého bylo zahájeno řízení, do 1. 1. 2003, kdy nabyl účinnosti zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), věc byla předložena Nejvyššímu správnímu soudu s odkazem na ustanovení § 132, větu druhou, s. ř. s., podle kterého věci správního soudnictví, v nichž nebylo rozhodnuto do dne účinnosti tohoto zákona a v nichž byla dána věcná příslušnost k řízení vrchním soudům, převezme a dokončí Nejvyšší správní soud v řízení podle

ustanovení části třetí, hlavy druhé, dílu prvního s. ř. s., tedy v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadené rozhodnutí žalovaného a dospěl k závěru, že žaloba není důvodná.

Z obsahu předloženého správního spisu vyplývá, že dne 7. 11. 2001 provedli pracovníci živnostenského odboru Magistrátu hlavního města Prahy v prodejním stánku žalobce, který byl umístěn v Praze, Na Poříčí, u domu č. p. 1047/26, kontrolu zaměřenou na dodržování tržního řádu. Touto kontrolou byl zjištěn prodej a nabídka erotického a pornografického tisku, což bylo v sepsaném protokole o kontrole označeno jako protiprávní jednání. Proti tomuto protokolu podal žalobce námitky, v nichž uvedl, že jeho činnost neodporuje tržnímu řádu, neboť časopisy jsou umístěny v zadní části stánku, neupoutávají zákazníkovu pozornost a regály jsou umístěny tak, že zákazník si může přečíst pouze titul nabídky. O těchto námitkách rozhodl živnostenský odbor Magistrátu hlavního města Prahy dne 23. 11. 2001 pod zn. ZIV-150909/01/C tak, že je shledal jako nedůvodné, neboť dle tržního řádu lze na tržních místech prodávat mj. pouze tisk s výjimkou pornografického a erotického tisku. Poté byla žalobci za shora uvedené jednání uložena rozhodnutím živnostenského odboru Magistrátu hlavního města Prahy ze dne 16. 1. 2002, č. j. 150909/2001-2002/C/2, pokuta ve výši 2 000,- Kč, a to za porušení čl. 1a) vyhlášky hlavního města Prahy č. 27/1998 Sb. hl. m. Prahy, ve znění pozdějších předpisů. O odvolání žalobce proti tomuto rozhodnutí rozhodl žalovaný napadeným rozhodnutím tak, že odvolání zamítl a rozhodnutí Magistrátu hlavního města Prahy potvrdil.

Podle čl. 26 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) každý má právo na svobodnou volbu povolání a přípravu k němu, jakož i právo podnikat a provozovat jinou hospodářskou činnost. Dle odst. 2 zákon může stanovit podmínky a omezení pro výkon určitých povolání nebo činností.

Podle § 18 odst. 1 zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání, ve znění platném v době vydání napadených rozhodnutí (dále jen „živnostenský zákon“), obec může v přenesené působnosti vydat tržní řád formou obecně závazné vyhlášky. Pro nabídku, prodej zboží (dále jen „prodej“) a poskytování služeb mimo provozovnu určenou k tomuto účelu kolaudačním rozhodnutím podle zvláštního zákona tržní řád vymezí: a) místa pro prodej a poskytování služeb, jimiž jsou zejména tržnice a tržiště (dále jen „tržiště“), a jejich rozdělení (např. podle druhu prodávaného zboží nebo poskytované služby), b) stanovení kapacity a přiměřené vybavenosti tržišť, 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. Dle odst. 3 uvedeného ustanovení obec může v obecně závazné vyhlášce vydané podle odst. 1 stanovit, že se tato vyhláška 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.

Podle čl. 1a) odst. 1 vyhlášky hlavního města Prahy č. 27/1998 Sb. hl. m. Prahy, kterou se vydává tržní řád, ve znění pozdějších předpisů, tržní místa se podle druhu prodávaného zboží nebo poskytované služby rozdělují na: a) tržní místa v centrální části města, u nichž konkrétní druh zboží nebo poskytované služby nesmí být jiný než květiny a doplňkový sortiment, který se ke květinám váže, ovoce, zelenina, upomínkové předměty

vztahující se k Praze nebo k České republice s výjimkou textilních, výtvarná díla, pohlednice, plány a mapy města a republiky, knižní průvodce, tisk s výjimkou pornografického a erotického, jízdenky městské hromadné dopravy, telefonní karty, ceniny, drobné psací potřeby, tabákové výrobky a drobné kuřácké potřeby, občerstvení, vstupenky na kulturní programy a jízdenky na okružní jízdy městem, b) ostatní tržní místa, u kterých není druh prodávaného zboží nebo poskytované služby předem omezen.

Zásadními námitkami žalobce v žalobě je tvrzení, že zastupitelstvo hlavního města Prahy překročilo vydáním tržního řádu rozsah zákonného zmocnění zakotveného v živnostenském zákoně a vyloučením možnosti prodeje pouze určitého druhu výrobků a pouze z určitých prodejních míst omezilo jeho ústavně zaručené právo svobody podnikání. Soud se s těmito námitkami neztotožnil, neboť ze shora citovaných ustanovení právních předpisů vyplývá, že jak Magistrát hlavního města Prahy, tak i žalovaný, postupoval v souladu s právními předpisy, a to z následujících důvodů: článek 26 odst. 1 Listiny stanoví právo každého podnikat a provozovat jinou hospodářskou činnost, jak se ho domáhá žalobce, ale zároveň odst. 2 tohoto ustanovení i omezuje toto právo tak, že zákon může stanovit podmínky a omezení pro výkon určitých povolání nebo činností. Z uvedené právní úpravy je patrné, že právo podnikat a provozovat jinou hospodářskou činnost není právem absolutním, a proto nelze dovodit, že při této činnosti není subjekt nijak omezen, naopak toto právo může realizovat jen v souladu s právním řádem. Uvedené právo tedy může být zákonem omezeno tak, jak zákonodárce stanovil např. v § 18 živnostenského zákona, který zmocňuje obec k vydání tržního řádu formou obecně závazné vyhlášky. Toto ustanovení určuje, jaké oblasti může obecně závazná vyhláška obce regulovat a ve svém důsledku umožňuje, aby obec pro území svého obvodu stanovila určitá omezení výše uvedeného práva podnikat a provozovat jinou hospodářskou činnost, tedy stanovit s přihlédnutím k místním podmínkám určitou regulaci prodeje, který je realizován mimo zkolaudované provozovny, a také následnou kontrolu dodržování vyhlášky a ukládání sankcí za její porušování. Ze shora uvedeného je nutno dovodit, že čl. 1a) tržního řádu byl vydán v souladu s Listinou základních práv a svobod, na základě zmocnění v živnostenském zákoně a v jeho mezích, a proto všechny subjekty, jejichž činnosti se týká, jsou povinny tento obecně závazný právní předpis dodržovat. Předmětné ustanovení tržního řádu je v souladu s § 18 živnostenského zákona, který po novele provedené zákonem č. 356/1999 Sb. s účinností od 1. 3. 2000 původní zmocnění rozšířil o možnost rozdělit ve vyhlášce místa podle druhu prodávaného zboží a poskytované služby, stanovit druhy prodeje zboží, na které se vyhláška nevztahuje, a určit, že některé druhy prodeje zboží nebo poskytování služeb prováděné mimo provozovnu v obci nebo její části jsou zakázány. Dle této nové právní úpravy byla tržní místa v čl. 1a) tržního řádu rozdělena na tržní místa v centrální části města, pro které bylo stanoveno, že u nich nesmí být druh zboží nebo poskytované služby jiný než v tomto článku výslovně uvedený, a na ostatní tržní místa. Touto úpravou nedošlo k překročení zákonného zmocnění, neboť shora citovaný článek tržního řádu upravuje rozdělení míst podle prodávaného zboží nebo poskytované služby, kdy ve spojení se zmocněním zakázat některé druhy prodeje zboží nebo poskytovaní služeb lze určitý druh prodeje zboží zakázat, jak tomu bylo i v daném případě. Oba správní orgány tak postupovaly v souladu s novelizovaným ustanovením § 18 živnostenského zákona, jehož smyslem bylo dle požadavků a potřeb praxe upřesnit zmocnění obce upravit v tržním řádu i druh prodávaného zboží.

Konečně je nutno uvést, že soud neshledává za důvodnou ani námitku žalobce týkající se různých typů prodejních míst a prodeje tisku v nich, neboť odkaz na tyto skutečnosti je jen důsledkem shora uvedené právní úpravy týkající se některých druhů prodeje zboží.

Shora uvedené lze uzavřít tak, že omezení podnikatelské činnosti spočívající v regulaci prodeje zboží nebo poskytování služeb tržním řádem, který byl vydán na základě zmocnění v živnostenském zákoně, je v souladu s čl. 26 odst. 1 a 2 Listiny základních práv a svobod.

K poznámce žalobce v replice k vyjádření žalovaného k žalobě, že zákonodárce neměl při novelizaci § 18 živnostenského zákona v úmyslu umožnit obci vyloučit prodej určitého sortimentu zboží, nýbrž pouze určité druhy prodeje zboží (jako např. pochůzkový či podomní prodej), je nutno uvést, že žalobce v tomto vyjádření zaměňuje druh prodeje zboží s formou prodeje. Zmiňovaný pochůzkový či podomní prodej je způsobem provedení prodeje, tedy jeho formou, nikoliv druhem, proto ani toto vyjádření nemůže nic změnit na shora uvedených právních závěrech.

Ze všech shora uvedených důvodů Nejvyšší správní soud shledal žalobu jako nedůvodnou, a proto ji podle ustanovení § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl. O věci přitom rozhodl soud bez jednání za podmínky souhlasu účastníků řízení (§ 51 odst. 1 s. ř. s.).

Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o ustanovení § 60 odst. 1, větu první, s. ř. s., dle kterého nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Žalobce v soudním řízení úspěch neměl, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení, žalovaný nárok na náhradu nákladů řízení nevznesl. Soud proto rozhodl tak, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku n e j s o u opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 30. 1. 2004

JUDr. Eliška Cihlářová
předsedkyně senátu