

ČESKÁ REPUBLIKA

# ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Barbary Pořízkové a soudců JUDr. Petra Mikeše, Ph.D., a JUDr. Radana Malíka v právní věci žalobce: **Česká pošta, s.p.,** se sídlem Politických vězňů 909/4, Praha 1, proti žalovanému: **Krajský úřad Moravskoslezského kraje,** se sídlem 28. října 117, Ostrava, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 22. 4. 2014, č. j. MSK 42464/2014, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 26. 5. 2016, č. j. 22 A 70/2014 - 50,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá**.

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

## Odůvodnění:

### I. Vymezení věci

[1] Podanou kasační stížností se žalovaný (dále „stěžovatel“) domáhá zrušení v záhlaví uvedeného rozsudku Krajského soudu v Ostravě (dále jen „krajský soud“), kterým bylo dle § 78 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), zrušeno rozhodnutí stěžovatele specifikované v záhlaví a věc mu byla vrácena k dalšímu řízení. Posledně zmíněným rozhodnutím bylo zamítnuto odvolání žalobce proti rozhodnutí Magistrátu města Karviné ze dne 26. 2. 2014, č. j. MMK/033913/2014, kterým byl uznán vinným z porušení zákazu podomního prodeje stanoveného nařízením Rady města Karviné, kterým se vydává Tržní řád, č. 8/2010 (dále jen „Tržní řád“). Za tento správní delikt mu byla uložena pokuta ve výši 5 000 Kč a povinnost uhradit náklady řízení ve výši 1 000 Kč.

[2] Krajský soud uvedl, že zmocnění k vydání nařízení obce, kterým byl zakázán podomní prodej v obci Karviné, plyne z § 18 odst. 3 zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „živnostenský zákon"). Zaměstnanec žalobce, který měl daný zákaz porušit, vystupoval jako vázaný pojišťovací zprostředkovatel dle § 4 a § 5 zákona č. 38/2004 Sb., o pojišťovacích zprostředkovatelích a samostatných likvidátorech pojistných událostí a o změně živnostenského zákona (zákon o pojišťovacích zprostředkovatelích a likvidátorech pojistných událostí), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pojišťovacích zprostředkovatelích"). Na jeho činnost se však živnostenský zákon dle § 3 odst. 3 písm. a) stejného zákona nevztahuje. K porušení právního předpisu obce nedošlo v souvislosti s výkonem činnosti podle živnostenského zákona, proto se na něj tento zákon nevztahoval a nebylo možné podřadit vytýkané jednání pod skutkovou podstatu správního deliktu dle § 58 odst. 4 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění do 30. 6. 2017 (dále jen „obecní zřízení").

[3] Krajský soud se dále nezabýval ostatními námitkami vznesenými v žalobě.

## II. Obsah kasační stížnosti

[4] Proti rozsudku krajského soudu brojí stěžovatel kasační stížností, jejíž důvody podřazuje pod § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

[5] Stěžovatel je toho názoru, že krajský soud nevzal v potaz smysl a účel § 18 živnostenského zákona, kterým je regulace forem nabízení a prodeje zboží a služeb představující zvýšený zásah do soukromé sféry obyvatel obce, a to zamezením jednání, jež narušuje veřejný pořádek a obtěžuje obyvatele obce. Vydání podzákonného předpisu dle tohoto ustanovení představuje způsob, jak může obec zakázat určité formy nabídky a prodeje zboží a služeb, který platí pro všechny druhy zboží či služeb nabízených na území obce. Z pohledu regulace upravené tržím řádem je nerozhodné, zda je podnikatelská činnost realizována na základě živnostenského nebo jiného oprávnění. Tento názor zastává i odborná literatura. Názor krajského soudu by způsobil vytvoření diskriminačního podnikatelského prostředí.

[6] Stěžovatel rovněž považuje rozsudek krajského soudu za nedostatečně odůvodněný, když se k meritu věci vyjádřil konstatováním v jediném odstavci. Soud se ani žádným způsobem nevypořádal s jeho argumentací vznesenou ve vyjádření k žalobě.

[7] Žalobce se i přes výzvu soudu k podané kasační stížnosti nevyjádřil.

## III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[8] Nejvyšší správní soud posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost byla podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, a za stěžovatele jedná jeho zaměstnanec, který má vysokoškolské právnické vzdělání, které je vyžadováno pro výkon advokacie (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Poté přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, ověřil při tom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel

přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[9] Nejprve se soud zabýval namítanou nepřezkoumatelností. Nepřezkoumatelnost rozhodnutí je vadou rozhodnutí, ke které jsou správní soudy povinny přihlížet i bez námitky, tedy z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.). Vlastní přezkum rozhodnutí soudu je možný pouze za předpokladu, že napadené rozhodnutí splňuje kritéria přezkoumatelnosti, tedy že se jedná o rozhodnutí srozumitelné, které je opřeno o dostatek relevantních důvodů, z nichž je zřejmé, proč krajský soud rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku rozhodnutí.

[10] Nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu spatřoval stěžovatel v nedostatečném odůvodnění a v nevypořádání jeho argumentace vznesené ve vyjádření k žalobě.
[11] Stěžovateli je nutno přisvědčit, že odůvodnění krajského soudu je skutečně velice skromné, avšak Nejvyšší správní soud jej považuje za dostatečné. Názor soudu byl vyjádřen naprosto jasně a není tak pochyb o tom, jaké úvahy jej k zrušení rozhodnutí vedly. Tímto názorem vyjádřil svůj postoj k žalobnímu bodu, čímž se i vypořádal s námitkami, které stěžovatel vznesl ve vyjádření. Rozsudek krajského soudu tak není nepřezkoumatelný.

[12] V projednávané věci je nesporné, že zaměstnanec žalobce v průběhu měsíce července 2013 nabízel úrazové pojištění aliančních partnerů. Otázkou je, zda mohl touto činnost provozovat podomní prodej (prodej mimo provozovnu, určenou k tomu účelu kolaudačním rozhodnutím podle zvláštního zákona, provozovaný formou pochůzky – obchůzky, při němž je potencionální uživatel zboží nebo služeb bez předchozí objednávky vyhledán prodejcem z okruhu osob mimo veřejně přístupná místa, zejména obcházením jednotlivých domů, bytů, apod.). Tržní řád stanovil, že podomní prodej je na území města Karviné zakázán. Toto nařízení bylo vydáno na základě zmocnění daného v § 18 živnostenského zákona. Z výpisu ze seznamu registrovaných pojišťovacích zprostředkovatelů, který musí Česká národní banka dle § 12 zákona o pojišťovacích zprostředkovatelích vést, plyne, že žalobce byl v rozhodné době registrovaný jako vázaný pojišťovací zprostředkovatel.

[13] Dle § 18 odst. 1 živnostenského zákona *[o]bec může v přenesené působnosti vydat tržní řád formou nařízení obce.*

[14] Dle § 18 odst. 3 živnostenského zákona *[o]bec může nařízením obce vydaným podle odstavce 1 stanovit, že se toto nařízení obce nevztahuje na některé druhy prodeje zboží a poskytování služeb prováděné mimo provozovnu, a stanovit, že některé druhy prodeje zboží nebo poskytování služeb prováděné mimo provozovnu v obci nebo její části jsou zakázány.*

[15] Dle § 1 živnostenského zákona *[t]ento zákon upravuje podmínky živnostenského podnikání (dále jen "živnost") a kontrolu nad jejich dodržováním.*

[16] Dle § 3 odst. 3 písm. a) živnostenského zákona *[ž]ivností dále není: a) [...] činnost pojišťoven, zajišťoven, pojišťovacích zprostředkovatelů a [...].*

[17] Dle § 5 odst. 4 zákon o pojišťovacích zprostředkovatelích *[v]ázaný pojišťovací zprostředkovatel musí být zapsán do registru, splňovat podmínky důvěryhodnosti a podmínky stanovené tímto zákonem pro základní kvalifikační stupeň odborné způsobilosti.*

[18] Z § 1 živnostenského zákona plyne, že tento zákon upravuje pouze podmínky určitého druhu podnikání, konkrétně živnostenského. Je tedy zcela evidentní, že na jiné druhy podnikání se tento zákon nevztahuje. V § 2 dává zákon obecnou definici, co je živností a v § 3 taxativním výčtem uvádí, co živností není. Nejvyšší správní soud souhlasí s krajským soudem, že pokud zákon zcela jasně vyjmul některé činnosti ze své působnosti, nemůže se na ně tento zákon vztahovat. Živnostenský zákon není koncipován jako obecné pravidlo chování všech podnikajících subjektů, ale pouze těch, na které se vztahuje.

[19] Pokud jde o pravomoc obce vydat tržní řád ve formě nařízení, je třeba nejprve konstatovat, že nařízení obce nepředstavuje originární normotvornou pravomoc obce upravovat na svém území místní záležitosti nad rámec zákona, tak jako je tomu u obecně závazných vyhlášek obce. V případě vyhlášek jde o samostatnou působnost v mantinelech ústavního zmocnění dle čl. 104 odst. 3 Ústavy České republiky a při úpravě záležitostí vyjmenovaných v § 10 obecního zřízení, případně v dalších zákonech. Oproti tomu v případě nařízení obce se jedná o prováděcí právní předpis (viz § 11 obecního zřízení), tedy předpis dle čl. 79 odst. 3 Ústavy České republiky. Podle něj platí, že ministerstva, jiné správní úřady a orgány územní samosprávy mohou na základě a v mezích zákona (*secundum et intra legem*) vydávat právní předpisy, jsou-li k tomu zákonem zmocněny. Prováděcí právní předpis tedy rozhodně nemůže jít nad rámec zákona, k jehož provedení je vydáván (viz např. výslovně k povaze tržních řádů jako nařízení obce v tomto směru body 18. a 27. nálezu Ústavního soudu ze dne 11. 8. 2015, sp. zn. Pl. ÚS 6/15). Nad rámec Nejvyšší správní soud poznamenává, že Ústavní soud se vyslovil v nálezu ze dne 1. 11. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 25/11, č. 439/2011 Sb., že tam, kde zákonodárce zvolil jako formu podzákonného předpisu nařízení, nemůže obec stejnou záležitost upravit obecně závaznou vyhláškou, i kdyby se normotvorná působnost u nařízení překrývala s okruhem vztahů, které obec může regulovat obecně závaznými vyhláškami.

[20] Z § 18 živnostenského zákona nijak nevyplývá, že by se jednalo o zmocnění, které by mělo být širší, než je výslovně stanovená působnost živnostenského zákona v § 1 ve spojení s § 2 a § 3 živnostenského zákona. Ani nařízení obce jako prováděcí právní předpis na základě § 18 živnostenského zákona proto nemůže regulovat prodej zboží a poskytování služeb, které nejsou živnostenským podnikáním.

[21] Prováděcí právní předpis je pak třeba primárně vykládat souladně se zákonem, k jehož vydání byl zmocněn (viz obdobně k doktríně přednosti k ústavně konformního výkladu před derogací právní normy např. nálezy Ústavního soudu ze dne 26. 3. 1996, sp. zn. Pl. ÚS 48/95, č. 121/1996 Sb., ze dne 8. 10. 1996, sp. zn. Pl. ÚS 5/96, č. 286/1996 Sb., a ze dne 16. 6. 1999, sp. zn. Pl. ÚS 4/99, č. 192/1999 Sb.). Teprve pokud to možné není, soud k němu dle čl. 95 odst. 1 Ústavy České republiky nepřihlédne. Pokud tedy Tržní řád hovoří o prodeji zboží a poskytování služeb, pak není důvod nevykládat uvedené ustanovení stejně jako ve zmocňovacím ustanovení, tedy v § 18 živnostenského zákona, jako prodej zboží a poskytování služeb v rámci živnostenského podnikání.

[22] Ostatně lze poukázat na to, že pokud by byl akceptován názor stěžovatele, znamenalo by to, že by rada obce mohla svým nařízením zakázat určité druhy poskytování služeb prováděné mimo provozovnu i ohledně dalších činností uvedených v § 3 živnostenského zákona, jako je například činnost soudních exekutorů [§ 3 odst. 2 písm. c) živnostenského zákona], provozování dráhy a drážní dopravy [§ 3 odst. 3 písm. h) živnostenského zákona] nebo poskytování zdravotních služeb [§ 3 odst. 3 písm. ai) stejného zákona]. Takový závěr je zjevně absurdní.

[23] Stěžovatel v kasační stížnosti odkázal na odbornou literaturu, konkrétně na komentář k živnostenskému zákonu (*Hrozinková, E., Urban, V.* Živnostenský zákon a předpisy související: s komentářem. 13. Vydání. Praha: Linde, 2013, 328 s.). K § 18 odst. 2 živnostenského zákona je v této publikaci uvedeno následující: „*Ustanovení § 18 živnostenského zákona nezůstává co do předmětu omezeno na podnikání upravené živnostenským zákonem (§ 19 až § 27 živnostenského zákona); jeho účelem je vytvoření předpokladů pro obecně závazné úpravy určitého způsobu prodeje zboží a poskytování služeb. Na tržišti může být tudíž provozována - pokud tomu nebrání zvláštní předpis - i činnost z působnosti živnostenského zákona vyloučená, konkrétně prodej nezpracovaných rostlinných a živočišných výrobků z vlastní drobné pěstitelské a chovatelské činnosti, pokud to připouštějí hygienické předpisy. Avšak ani činnost, která je živností, nelze na tržišti provozovat, brání-li tomu zvláštní předpis, jako je tomu např. u tzv. vyhrazených léčiv. Konečně je nutné mít na zřeteli, že jakoukoliv činnost, která je živností, lze na tržišti vykonávat jen na základě živnostenského oprávnění.*“ Tento komentář tak skutečně připouští aplikaci daného zákona i na podnikání neupravené živnostenským zákonem, avšak tento názor není žádným relevantním způsoben vysvětlen a podložen potřebnou argumentací, která by mohla zajistit jeho přesvědčivost. Autoři zejména žádným způsobem nevysvětlují, proč by neměl v této situaci být použitelný § 1 živnostenského zákona.

[24] Stěžovatelem uváděná judikatura Ústavního soudu (nález ze dne 11. 8. 2015, sp. zn. Pl. ÚS 6/15, č. 238/2015 Sb., a ze dne 20. 5. 2014, sp. zn. Pl. ÚS 57/13, č. 108/2014 Sb.), nedopadá na současnou situaci, jelikož se v ní Ústavní soud žádným způsobem nevyjadřoval tím způsobem, že by obec mohla překročit zákonné zmocnění dané v § 18 živnostenského zákona.

[25] Z výše uvedeného plyne, že stěžovatel resp. jeho zmocněnec vystupoval jako vázaný pojišťovací zprostředkovatel, na jehož činnost se živnostenský zákon nevztahuje. Nemohl se na něj proto vztahovat ani zákaz podomního prodeje dle Tržního řádu. Závěr krajského soudu je tak správný.

## IV. Závěr a náklady řízení

[26] Nejvyšší správní soud kasačním námitkám nepřisvědčil, proto kasační stížnost podle § 110 odst. 1, věty poslední, s. ř. s. zamítl.

[27] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1, větu první, s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel v soudním řízení úspěch neměl, proto dle uvedených ustanovení

nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalobce, který by jinak měl právo na náhradu nákladů řízení, nevznikly v řízení žádné náklady.

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

V Brně dne 3. srpna 2017

JUDr. Barbara Pořízková
předsedkyně senátu