

Důvodová zpráva

A. Obecná část

1. Zhodnocení platného právního stavu a vysvětlení nezbytnosti navrhované právní úpravy

Podle současné právní úpravy je obcím umožněno, aby ve smyslu ustanovení § 11 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, vydávaly na základě zákona a v jeho mezích nařízení obce, jsou-li k tomu zákonem zmocněny.

Takové zákonné zmocnění je obsaženo např. v zákoně č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), který v ustanovení § 18 zmocňuje obce k vydání tržního řádu formou nařízení obce, v rámci kterého může obec regulovat prodej zboží a poskytování služeb na území obce. Ustanovení § 18 odst. 4 živnostenského zákona pak výslovně uvádí, že obec může nařízením obce některé formy prodeje zboží nebo poskytování služeb prováděné mimo provozovnu zakázat.

V současné době dochází k situacím, kdy obce v rámci vydaných tržních řádů ve smyslu ustanovení § 18 živnostenského zákona zakazují též podomní prodej v rámci podnikání v energetických odvětvích (zejména obchod s elektřinou a plynem). Obce tak činí i přesto, že výroba elektřiny, výroba plynu, přenos elektřiny, přeprava plynu, distribuce elektřiny, distribuce plynu, uskladňování plynu, obchod s elektřinou, obchod s plynem, výroba tepelné energie a rozvod tepelné energie, které podléhají licenci podle zvláštního právního předpisu, nejsou dle ustanovení § 3 odst. 3 písm. d) živnostenského zákona živnostmi, tudíž se na ně nevztahuje živnostenský zákon.

Tato praxe byla doposud podpořena komentářovou literaturou k živnostenskému zákonu (Hrozinková, E., Urban, V. Živnostenský zákon a předpisy související: s komentářem. 13. Vydání. Praha: Linde, 2013, 328 s.), která uvádí, že *„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, ...“*

V rozporu s touto komentářovou literaturou je však závazný názor Nejvyššího správního soudu,¹ který na konci roku 2017 judikoval, že tržní řád nemůže upravovat činnosti vyjmenované v § 3 živnostenského zákona, které nejsou živnostmi, čímž vznikla situace, kdy není možné podomní prodej efektivně regulovat.

S ohledem na rozpor aktuální praxe obcí s platnou právní úpravou a zejména s ohledem na reakce na situaci na trhu s energiemi je nezbytné zakotvit zákonné zmocnění obcí k vydávání nařízení obce, kterými by bylo možné některé formy prodeje zboží nebo poskytování služeb

¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 8. 2017, čj. 9 As 174/2016-23 (dále jen „rozsudek“).

prováděné mimo obchodní prostory držitele licence při výkonu licencované činnosti na území obce regulovat.

2. Vysvětlení principů navrhované právní úpravy

Navrhovaná právní úprava reaguje na aktuální situaci, kdy není možné ze strany obcí efektivně regulovat podomní prodej energií ve smyslu energetického zákona. Principem navrhované právní úpravy je zakotvení zákonného zmocnění obce vydávat nařízení obce, kterým je možné stanovit, že některé formy prodeje zboží nebo poskytování služeb prováděné mimo obchodní prostory držitele licence při výkonu licencované činnosti dle energetického zákona, jsou v obci nebo v její části zakázány, a to přímo do energetického zákona. V současné době tak obce činí prostřednictvím tržních řádů vydaných dle ustanovení § 18 živnostenského zákona, což jde dle stávající judikatury Nejvyššího správního soudu proti zákonné úpravě, neboť ustanovení § 3 odst. 3 písm. d) živnostenského zákona stanoví, že výroba elektřiny, výroba plynu, přenos elektřiny, přeprava plynu, distribuce elektřiny, distribuce plynu, uskladňování plynu, obchod s elektřinou, obchod s plynem, výroba tepelné energie a rozvod tepelné energie, které podléhají licenci podle zvláštního právního předpisu, nejsou živností.

3. Zhodnocení souladu navrhované právní úpravy s ústavním pořádkem České republiky a mezinárodními smlouvami podle čl. 10 Ústavy České republiky

Navrhovaná právní úprava je v souladu s ústavním pořádkem České republiky, zejména s čl. 26 Listiny základních práv a svobod přijaté ústavním zákonem č. 2/1993 Sb., jímž je zakotveno právo na svobodnou volbu povolání a přípravu k němu, právo podnikat a provozovat jinou hospodářskou činnost a právo získávat prostředky pro své životní potřeby prací. Čl. 26 odst. 2 Listiny výslovně připouští možnost stanovení podmínek a omezení pro výkon určitých povolání nebo činností zákonem. Rozsah podmínek a omezení je dán čl. 4 odst. 4 Listiny, podle kterého při používání ustanovení o mezích základních práv a svobod musí být šetřeno jejich podstaty a smyslu. Z konstantní judikatury Ústavního soudu též vyplývá, že čl. 26 Listiny chrání právo na podnikání jako takové, nikoliv jeho realizaci určitou konkrétní formou.

Navrhovaná právní úprava splňuje požadavky testu proporcionality, neboť přijatá opatření jsou vhodná k dosažení právní úpravou sledovaného účelu a mohou vést k zákonem sledovanému cíli.

Navrhovaná právní úprava není v rozporu se zněním mezinárodních smluv, jimiž je Česká republika vázána, ať již se jedná o smlouvy dvoustranné, nebo mnohostranné.

4. Předpokládaný hospodářský a finanční dosah navrhované právní úpravy na státní rozpočet a rozpočty krajů a obcí

Navrhovaná právní úprava nebude mít vliv na státní rozpočet a rozpočty obcí a krajů.

B. Zvláštní část

K Čl. I

K bodu 1 (k § 11b)

Jedná se o zakomponování nového § 11b, který logicky navazuje na § 11a Opatření na ochranu zákazníka, představujícího transpozici čl. 3 odst. 7 směrnice č. 2009/72/EU a čl. 3 odst. 3 směrnice č. 2009/73/EU.

Nový § 11b je reakcí na situaci na trhu s energiemi, zejména na problematický podomní prodej energií. Ustanovení § 11b je zakotvuje zákonné zmocnění obce vydávat nařízení obce, kterým je možné stanovit, že některé formy prodeje zboží nebo poskytování služeb prováděné mimo obchodní prostory držitele licence při výkonu licencované činnosti dle energetického zákona, jsou v obci nebo v její části zakázány.

K čl. II

Účinnost zákona se navrhuje dnem 1. ledna 2020.

V Praze dne 18. listopadu 2019

Předkladatelé:

Vít Rakušan

Jan Farský

Petr Gazdík

Věra Kovářová

Jana Krutáková

Petr Pávek