

ZE SOUDNÍCH ROZHODNUTÍ

ČESKÁ REPUBLIKA

Smyslem této rubriky je poskytnout čtenářům základní informace o vybraných rozhodnutích Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu. Nebudou zde prezentována veškerá rozhodnutí zmiňovaných soudních institucí, nýbrž pouze zásadní rozhodnutí Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu, která mají významnější souvislost s oblastí správního práva a zároveň obecnějšími otázkami normotvorby.

ÚSTAVNÍ SOUD

Prodejní doba v maloobchodě a velkoobchodě o státních svátcích

Nález pléna Ústavního soudu ze dne 26. 2. 2019, sp. zn. Pl. ÚS 37/16
(119/2019 Sb.), www.nalus.usoud.cz

test racionality (rozumnosti), legitimní cíl, diskriminace, pracovní doba

Skupina 18 senátorů navrhla zrušit zákon 223/2016 Sb., o prodejní době v maloobchodě a velkoobchodě, který reguluje prodejní dobu v maloobchodních a velkoobchodních prodejnách s prodejní plochou přesahující 200 m² během stanovených státních svátků a dnů pracovního klidu. Porušení zákazu prodeje je přestupkem, za který může být Českou obchodní inspekcí uložena pokuta (v případě opakovaného porušení) až do výše 5 000 000 Kč.

23. Navrhovatelé se v bodě 33 návrhu s odkazem na čl. 41 odst. 1 Listiny dovolávají toho, aby Ústavní soud podrobil napadený zákon testu racionality, avšak jejich argumentace obsažená v čl. II až VI návrhu se vztahuje též k základním lidským právům a svobodám, kterých se lze domáhat na rozdíl od práv hospodářských a sociálních přímo, i nad meze provádějících zákonů.

26. Ústavní soud tedy musel zvážit, zda postačuje provedení testu racionality či zda je třeba podrobit napadený zákon testu proporcionality. Při odpovědi na tuto otázku vychází Ústavní soud z toho, že neguje-li zákonná úprava jádro ústavně garantovaného hospodářského práva, popírá jeho samotnou existenci, podstatu a smysl, pak i zákony stanovící meze hospodářských práv je třeba hodnotit testem proporcionality. Stejně je třeba odpovědět i tehdy, znamená-li zásah do hospodářského práva současně i zásah do základního lidského práva, které je s ním logicky a funkčně spojeno, nebo ukrývá-li se za zákonnou regulací do hospodářského práva zásah do základního lidského práva, které jinak s dotčeným hospodářským právem zjevně nesouvisí [...].

29. Na základě uvedeného konstatuje Ústavní soud, že zákonná úprava nijak nepopírá jádro ústavně garantovaných hospodářských práv ani současně neznamená zásah do některého základního lidského práva nebo svobody, které by s nimi byly logicky a funkčně spojeny.

30. Ústavní soud dále musel zvážit, zda se za zákonnou regulací hospodářského práva neukrývá zásah do základního lidského práva, který s dotčeným hospodářským právem na první pohled nesouvisí. Bylo by tomu tak kupříkladu tehdy, kdyby důsledkem zdánlivě neutrální regulace hospodářského práva byla diskriminace porušující ustanovení čl. 3 odst. 1 Listiny nebo zásah do práva svobodně projevovat své náboženství zaručeného čl. 16 odst. 1 Listiny.

31. Navrhovatelé v první řadě uvádějí, že zákon je v rozporu s principem rovnosti lidí v jejich právech, neboť se vztahuje jen na určitý okruh podnikání, a to prodej, a nikoliv i na jiné okruhy, a rovněž proto, že arbitrárně stanoví prodejní plochu 200 m² jako hranici pro rozdělení dotčených „velkých“ prodejen a ostatních prodejen, na které omezení nedopadá. Omezení jen určitého druhu hospodářské činnosti a ponechání jiného druhu bez omezení je v České republice historicky obvyklé, regulace prodeje či určité výroby ve dnech pracovního klidu je tradicí po více než jedno století [...].

32. Jde-li o posouzení otázky kritéria rozlišení dotčených velkých prodejen a ostatních prodejen nepostížených omezením výměrou prodejní plochy o velikosti 200 m², je nutno určit, zda není zvoleno nahodile a zda právě tato výměra odpovídá nějakému rozumnému důvodu. Je zřejmé, že namísto kritéria velikosti prodejní plochy mohl zákonodárce užít kritéria jiná, jako např. počet zaměstnanců či roční obrát (jak je tomu například v Dánsku), nicméně právě nyní zvolené kritérium je snadněji ověřitelné a na rozdíl od jiných i pevné. Výměra právě o velikosti 200 m² může podle obecných zkušeností odpovídat rozdílu mezi větší prodejnou s cizí pracovní silou a prodejnou provozovanou malým podnikatelem např. za pomoci jeho rodiny. Pro tyto i nadále platí možnost volby, zda dají v určitý den přednost práci nebo rodině, na rozdíl od zaměstnanců požívají autonomie vůle a mohou se o způsobu trávení svátku svobodně rozhodovat. Kritériu velikosti prodejní plochy se Ústavní soud věnoval rovněž v nálezu ze dne 18. 12. 2018 sp. zn. Pl. ÚS 27/16 (51/2019 Sb.), v němž odmítl námitku stěžovatelky o porušení rovnosti provozovatelů potravinových podniků poukazující právě na rozlišující kritérium v podobě plochy 400 m². I ve vztahu k nyní posuzovanému zákonu lze konstatovat, že kritérium prodejní plochy je z důvodu efektivnosti opatření a snadné ověřitelnosti, navíc s existencí obdoby v zahraničních úpravách, zcela legitimní a nevybočující z ústavních mezí.

36. Vymezení jádra hospodářského práva, jeho esenciální obsah, Ústavní soud vymezil výše v bodech 26 a 27. Otázku, zda zákon toto jádro nepopírá, zodpověděl Ústavní soud již výše v bodech 27 a 28, kdy zvažoval, zda je nutné provést test přiměřenosti či zda je přiměřeným testem test racionality. Ústavní soud zde dospěl k závěru, že postačuje test racionality, a v souvislosti s tím konstatuje, že v prvních dvou krocích testu racionality zákon obstojí.

37. Při posuzování legitimacy cíle zákonné úpravy lze tento cíl dovodit nejen z důvodové zprávy, ale i z obecně známých skutečností. Podle důvodové zprávy je cílem zákona upravit prodejní dobu v maloobchodě a velkoobchodě tak, aby byl stanoven obecný zákaz prodejní doby ve vyjmenované svátky a omezení prodejní doby na Štědrý den [...] Sociální dopady zákona, jak je uvedeno v důvodové zprávě, mají být příznivé, neboť lidé budou mít více volného času, aby se mohli věnovat své rodině a koníčkům, na což klade zvýšený důraz i Evropská unie, neboť pracovní život by neměl negativně zasahovat do rodinného a osobního života. Smyslem zákonného omezení prodeje je rovněž ochrana základního práva zaměstnanců na uspokojivé pracovní podmínky zaručeného v čl. 28 Listiny a práva na ochranu rodinného života zaručeného čl. 32 odst. 1 Listiny.

38. V nyní posuzované věci nelze odhlédnout ani od skutečnosti, že páteří organizované společnosti je ústavní pořádek. Z preambule Ústavy vyplývá, že společnost je věrna dobrým tradicím naší státnosti, je si vědoma své zodpovědnosti vůči celku a je připravena bránit a rozvíjet zděděné kulturní a duchovní bohatství. Svátky uvedené v § 1 napadeného zákona byly a jsou v České republice slaveny již po dlouhou dobu, některé z nich dokonce po několik staletí. Řada z nich byla z oficiálního kalendáře rovněž na dlouhou dobu vyřazena, o to intenzivněji je pak potřeba si tyto svátky připomínat.

Obecně lze konstatovat, že výčet svátků (nejen obsažených v napadeném zákoně) je součástí české kulturní a duchovní tradice. Je proto legitimním cílem zákona umožnit zaměstnancům v pracovním poměru si tyto svátky v klidu připomenout a oslavit. Stejně tak je legitimní připomenout i všem ostatním, že je vhodné se v některé dny vyhnout nákupnímu shonu a věnovat se jiným činnostem s více duchovním zaměřením, ať již v kruhu rodinném, nebo ve společnosti těch, kteří sdílejí stejné hodnoty. Již Montesquieu uvedl, že „obchodnický duch spojuje národy, nespojuje mezi sebou stejným způsobem jednotlivce“ (Charles-Louis de Montesquieu, O duchu zákonů). Nelze rovněž přehlédnout, že dosud bylo zcela v dispozici podnikatele (zaměstnavatele), zda prožije svátky se svojí rodinou, zatímco jeho zaměstnanec byl v tomto ohledu výrazně omezen přáními a potřebami podnikatele (zaměstnavatele). Napadený zákon proto podporuje rovněž ideu rovnosti a příslušnosti k celku.

40. Ústavní soud naopak nepovažuje za legitimní cíl v podobě pozitivního dopadu na malé a střední podnikatele omezením nepřímé konkurence velkých podnikatelů. Omezení konkurence a zvýhodňování některých podnikatelů na úkor druhých jsou skutečně porušením principu zakotveného v čl. 4 odst. 4 Listiny. V nyní posuzované věci však deklarovaný cíl působí pouze nepodstatné omezení konkurence a principu rovnosti, proto jej lze akceptovat.

41. Ústavní soud tedy konstatuje, že základní cíl napadeného zákona, tedy posílení sociální a rodinné soudržnosti tím, že je pevně vymezen alespoň určitý rozměr pevně stanoveného volného času, který mohou lidé trávit společně, je legitimní, byť se z důvodu přirozených celospolečenských potřeb nemůže vztahovat na všechny zaměstnance.

42. Ústavní soud se dále zabýval vhodností zákona k dosažení zamýšleného účinku. Po tisíciletí platí v našem civilizačním okruhu zásada, že je nezbytné, aby lidé nepracovali bez odpočinku každý den, proto i formou různých náboženských příkazů byl vymezen přinejmenším jeden den v týdnu jako den odpočinku [...] Za výsadu zákonné pracovní doby a možnost pravidelného odpočinku bojovaly generace námezdně pracujících. V posledních desetiletích však došlo k rozvolnění pravidelného střídání pracovních a svátečních dnů v týdnu, a to jak ke škodě rodinného života, tak i k újmě na osobní spokojenosti. Zavedení určitých dnů v roce, které budou obecně chápány jako dny, které nejsou určeny k práci, představuje zmenšení takové újmy. V tomto ohledu je zákon ke sledovanému účelu vhodný.

43. Posledním krokem testu racionality je odpovědět na otázku, zda zákonný prostředek k dosažení cíle je rozumný, byť nikoliv nutně nejlepší, nejvhodnější, nejúčinnější nebo nejmoudřejší. Nemá-li být test racionality zcela vyprázdněn, musí Ústavní soud poměřovat racionalitu posuzovaného zákonného prostředku s racionalitou možné lepší právní úpravy. Musí proto existovat překážka, přes kterou neracionální právní úprava ve srovnání s jinou, racionální, neprojde. Přitom je nutné připustit, že při neexistenci systému, který by v České republice exaktně ověřoval a ex post vyhodnocoval ekonomickou a sociální účinnost přijatých právních norem, může být rozhodování soudců Ústavního soudu v některých ohledech vedeno vnitřním přesvědčením.

44. Ústavní soud konstatuje, že k dosažení požadovaného cíle existují i prostředky lepší, vhodnější či účinnější [...] Chtěl-li zákonodárce dosáhnout zamýšleného účinku, nabízelo se mu učinit tak parametrickými změnami v pracovněprávních předpisech, např. zvýšením odměny za práci ve dnech pracovního klidu, a nikoliv přijetím zvláštního předpisu. Přesto však nelze konstatovat, že by posuzovaná právní úprava

byla výjimečně neracionální, a proto Ústavní soud uzavírá, že test proporcionality napadený zákon nevyžaduje a v testu racionality ob stojí. Rozhodnutí o tom, které státní svátky a dny pracovního klidu a kolik těchto dní je namíste podpořit zákazem určitých pracovních činností, je věcí legislativního uvážení. Pokud se regulace prodejní doby nepříčí hodnotám ústavního pořádku a nevybočuje z národních a státních tradic, není podle čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy namíste ingerence Ústavního soudu do takového rozhodnutí zákonodárce.

(jš)

Princip legitimního očekávání při církevních restitucích

Nález Ústavního soudu ze dne 29. 1. 2019, sp. zn. III. ÚS 3397/17, www.nalus.usoud.cz
restituce, legitimní očekávání, svoboda vlastnictví

Ústavní soud zamítl ústavní stížnost Římskokatolické farnosti – prelatury Český Krumlov na určení že Česká republika je vlastníkem konkrétních pozemků v katastrálním území Besednice.

31. Stěžovatelka se v této souvislosti dovolává především svého vlastnického práva, popř. tzv. legitimního očekávání, jde-li o nabytí majetku, který je předmětem tohoto sporu, podle čl. 11 odst. 1 Listiny a čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě. Ústavní soud má však za to, že tak nečiní případně a že k porušení tohoto ústavně zaručeného základního práva by mohlo dojít pouze zprostředkovaně, a to v návaznosti na případné porušení jejího základního práva na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny, neboť ústavně zaručené právo na restituci majetku náš ústavní pořádek nezakotvuje (viz již usnesení Ústavního soudu ze dne 27. 9. 2000 sp. zn. II. ÚS 311/98 a řada dalších z téhož období). [...]

32. V posledně uvedeném nálezu [nález ze dne 25. 9. 2007 sp. zn. Pl. ÚS 85/06 (N 148/46 SbNU 471)], dospěl Ústavní soud k právnímu názoru, podle kterého nelze považovat za svévoli zákonodárce, že dosud na úseku správy a ochrany kulturních památek nepřijal formálně nový zákon, je však svévoli a současně diskriminujícím postupem, když právě na tuto podmínku, navíc vágně a v rozporu s principy tvorby práva v právním státě vyjádřenou (jako výraz dosaženého kompromisu), váže možnost uplatnění restitučního nároku. V situaci, kdy není vůbec jisto, zda se takto stanovená podmínka pro uplatnění konkrétně formulovaného restitučního nároku vůbec někdy uplatní, šlo podle Ústavního soudu o podmínku neústavní. Proto v obou případech zrušil podmínku, která restituční nárok vázala na přijetí zákona, který však v důsledku nečinnosti příslušných státních orgánů po dlouhou dobu přijat nebyl, čímž se stalo napadené ustanovení neústavním (tzv. zneústavnění po určitou dobu přesto akceptovatelné právní úpravy). V případě nálezu sp. zn. Pl. ÚS 9/07 bylo zvoleno řešení jiné, tedy vyslovení neústavnosti dlouhodobé nečinnosti Parlamentu České republiky při naplnění legitimního očekávání církevních právnických osob na vydání příslušného restitučního zákona.

33. Na příkladu obou výše uvedených nálezů lze doložit odlišnost pojetí „legitimního očekávání“ ve srovnání s § 29 zákona o půdě. V těchto dvou nálezech byla sice rovněž posuzována ustanovení restitučních zákonů odkazujících na budoucí právní úpravu. Ta však v nich byla jednoznačně definována. Plynulo z nich, kdo je osoba oprávněná a osoba povinná, na které případy se restituční nárok vztahuje, rozsah restituce, lhůty a postup, jak nároky uplatnit. Problém spočíval v diskriminující nečinnosti zákonodárce ve vztahu k oprávněným osobám (restituentům). V případě § 29 zákona o půdě však šlo nikoli o ustanovení restituční, nýbrž pouze o ustanovení blokační. Z něj pouze plynulo, že převod majetku, jehož původním vlastníkem byly církve, náboženské společnosti,

náboženské řády a kongregace, na osoby od nich odlišné, je možný teprve po přijetí zákonů o tomto majetku.

34. [...] V tomto směru tedy možno hovořit o legitimním očekávání *sui generis*, neboť jeho podstatou není, že by stát vytvořil takovou právní situaci, ve které subjekt práva mohl do budoucna zaměřovat své jednání a případné výdaje (investice) v důvěře, že se tato situace nezmění a že stát jej svým následným jednáním v jeho očekávání nezklame, a jeho případné investice neznehodnotí.

35. V posuzované věci však nejde o ochranu existující majetkové pozice subjektu práva před neočekávanou změnou právního stavu, nýbrž o ochranu legitimního očekávání spočívajícího „jen“ v tom, že stát (zákonodárce) přechodný stav ukončí a otázku tzv. církevních restitucí upraví zákonem, jehož obsah ovšem z § 29 zákona o půdě nelze zcela dovodit a konkretizovat. [...] Současně ale vytvářela oprávněné očekávání, že tato problematika bude v mezích možností (srov. obrat „zmírnění křivd“), stejně jako v případech jiných takto postižených bývalých vlastníků, upravena zákonem, který určí, který majetek ve vlastnictví koho bude možno restituovat a za jakých podmínek. Vzhledem k zákazu převádění tohoto majetku bylo možno oprávněně očekávat, že budou upraveny i následky porušení tohoto pravidla, bude-li zjištěno.

36. Stát tak v důsledku řady okolností vyčlenil v restitučním zákonodárství problematiku tzv. historického církevního majetku s tím, že odkázal na budoucí úpravu zákonem, přičemž možnost převodů takového majetku zablokoval. Protože tato otázka byla součástí restitučního zákonodárství, mohlo ono očekávání (v terminologii se uvádí jako legitimní, zákonné, oprávněné atd.) rovněž spočívat v tom, že tato problematika bude upravena na obdobných zásadách jako v jiných restitučních případech. To se stalo až po dvaceti letech shora zmíněným zákonem o majetkovém vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi. Tento zákon však oproti onomu očekávání založenému § 29 zákona o půdě šel podstatně dále, neboť v návaznosti obecný zákaz převodů (části) historického církevního majetku zakotvil konkrétní majetková práva jak naturální, tak peněžité povahy ve prospěch konkrétních církevních subjektů a současně upravil další otázky vztahu státu s církvemi a náboženskými společnostmi. [...] Dané legitimní očekávání, založené zejména § 29 zákona o půdě, tak bylo „transformováno“ zmíněným zákonem do konkrétních majetkových práv konkrétních subjektů (viz též usnesení Ústavního soudu ze dne 11. 4. 2017 sp. zn. III. ÚS 2918/16), a tedy již ve své původní podobě zaniklo, to samozřejmě s výhradou, že by se zmíněná „přeměna“ ukázala být ústavně nekonformní (tj. neslučitelná s původním legitimním očekáváním). K takovému závěru však Ústavní soud s ohledem na obsah ústavní stížnosti nedospěl ani v posuzované věci, ani v případě řešeném shora uvedeným náležením sp. zn. Pl. ÚS 10/13, jak již bylo uvedeno.

37. V návaznosti na to nemohl Ústavní soud přisvědčit názoru stěžovatelky, dle něhož finančním vypořádáním zákonodárce sledoval primárně jiné než restituční cíle. Jak naopak plyne z důvodové zprávy k zákonu o majetkovém vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi, finanční náhrada měla plnit primárně restituční funkci právě vůči historickému majetku, jehož vydání zákon neumožňoval, přičemž z ústavněprávního hlediska nelze považovat za podstatné, zda zákonem stanovená výše zcela odpovídá hodnotě odňatého majetku, který nelze vydat, neboť žádnou ústavní povinnost státu odčinit všechny majetkové křivdy vzniklé v minulosti vyvodit. [...] Při ústavně konformním výkladu tohoto právního institutu proto nutno vycházet z toho, že nejde pouze o rozhodnutí zákonodárce, nýbrž i o následné uzavření předmětných smluv (jeho *occasio legis*), zakládající legitimní očekávání obou stran, že dosažená dohoda bude dodržována jako výsledek jednání s dotčenými církevními subjekty. Proto nemůže vedle

sebe stát nárok na finanční kompenzace za nevydáváný historický majetek a současně nárok na naturální restituci nota bene něčeho, co nebylo předmětem konkrétního legitimního očekávání. Proto je třeba na zákon o majetkovém vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi nahlížet jako na zvláštní typ zákona (tzv. Maßnahmengesetz), který vznikl k řešení určité situace a ve vztahu k ní je třeba jej vykládat, když sleduje určitý cíl a k jeho dosažení stanoví určité prostředky, pravidla a postupy (srov. k tomuto typu zákonů např. Schneider, H. Gesetzgebung. 3. vydání. Heidelberg: C. F. Müller Verlag 2002, s. 142-145).

38. Poukazuje-li stěžovatelka na vznik tzv. legitimního očekávání vzhledem k judikatuře Ústavního soudu, nad rámec výše uvedeného možno doplnit, že předchozí závěry Ústavního soudu byly vysloveny za mimořádných okolností vzniknuvších v důsledku dlouhodobé protiústavní nečinnosti zákonodárce, kdy prakticky neexistovala jiná cesta, jak daný stav změnit, než přijmout závěr o nutnosti poskytnout právní ochranu prostřednictvím obecných soudů, a to přímo na základě norem práva ústavního.

39. V posuzované věci tak nejde o situaci, kdy by stěžovatelce bylo odňato již konstituované vlastnické právo k předmětným pozemkům, případně kdy by jí vzniklo tzv. legitimní očekávání, že právě tyto předmětné pozemky nabude do svého vlastnictví, nýbrž o případ, kdy stěžovatelka u obecných soudů (v konečném důsledku) uplatňuje své údajné právo na vydání tohoto majetku. V takovém případě se ústavněprávní ochrana s poukazem na čl. 11 Listiny či čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě (zde pak v souvislosti s interpretací a aplikací podústavního práva) dovolávat nelze. [...] Jak již bylo zdůrazněno výše, bylo věcí demokratického zákonodárce, aby na základě zvážení všech okolností rozhodl, jak v mezích ochrany legitimního očekávání, a to je třeba zdůraznit, nejen církevních právnických osob, nýbrž i vzhledem např. k § 2a zákona č. 172/1991 Sb. též jiných subjektů práva, jak bude toto očekávání naplněno. Vzhledem k tomu, že tuto otázku neupravil, účinek § 2a tohoto zákona zůstal zachován obecně ke všem dotčeným subjektům, tedy i k církevním právnickým osobám. [...] Bylo věcí demokratického zákonodárce, vycházejícího při přípravě zákona o majetkovém vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi rovněž z jednání s dotčenými subjekty (jde o významné *occasio et ratio legis*), aby zvážil právní důsledky blokace převodů majetku, nikoli však jeho přechodů prováděných následně z jeho rozhodnutí. [...]

41. [...] Ústavní soud svým zásahem (viz sub 36) v podobě nálezu sp. zn. Pl. ÚS 9/07 mohl jen poukázat na stav tzv. legislativního opomenutí či nečinnosti a zdůraznit povinnost dodržet závazek předchozího zákonodárce, nemohl však vymezit, co bude jeho konkrétní náplní, neboť to mu v dané situaci (na rozdíl Parlamentu České republiky) nepříslušelo. Teprve až zákon o majetkovém vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi určuje konkrétně osoby oprávněné či povinné a postup, jakým lze restituční nároky k nějakému majetku uplatnit. Bylo proto věcí zákonodárce, který získal legitimitu ve svobodných a demokratických volbách, aby - jsa vázán ústavním pořádkem - závazek v § 29 zákona o půdě naplnil. To se stalo, a Ústavní soud dospěl v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 10/13 k závěru, že tento zákon, s výjimkou ve výroku tohoto nálezu uvedených ustanovení, ústavnímu pořádku neodporuje.

(ah)