119

N Á L E Z

Ústavního soudu

Jménem republiky

Ústavní soud rozhodl pod sp. zn. Pl. ÚS 37/16 dne 26. února 2019 v plénu složeném z předsedy soudu Pavla Rychetského a soudců Ludvíka Davida, Jaroslava Fenyka, Josefa Fialy, Jana Filipa, Jaromíra Jirsy, Tomáše Lichovníka, Vladimíra Sládečka, Radovana Suchánka, Kateřiny Šimáčkové, Vojtěcha Šimíčka, Davida Uhlíře (soudce zpravodaj) a Jiřího Zemánka o návrhu skupiny senátorů Senátu Parlamentu České republiky, právně zastoupené Mgr. Pavlem Pravdou, advokátem, se sídlem Praha 1, Na Příkopě 859/22, na zrušení zákona č. 223/2016 Sb., o prodejní době v maloobchodě a velkoobchodě, za účasti Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky a Senátu Parlamentu České republiky jako účastníků řízení,

takto:

Návrh se zamítá.

Odůvodnění

I.
Předmět řízení

1. Návrhem podle § 64 odst. 1 písm. b) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, který byl Ústavnímu soudu doručen dne 23. 12. 2016, se skupina 18 senátorů (dále též jen „navrhovatelé“) domáhá, aby Ústavní soud v řízení podle čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“) zrušil pro rozpor s ústavním pořádkem, jak je blíže rozvedeno v čl. III tohoto nálezu, zákon č. 223/2016 Sb., o prodejní době v maloobchodě a velkoobchodě, (dále též jen „zákon“). Navrhující skupina senátorů si nezvolila ze svého středu jednoho, který by za ně jednal, společně všichni udělili plnou moc k zastupování před Ústavním soudem advokátovi Mgr. Pavlu Pravdovi.

II.
Znění napadeného zákona

2. Napadený zákon č. 223/2016 Sb., o prodejní době v maloobchodě a velkoobchodě, ve znění zákona č. 183/2017 Sb., zní takto:

„§ 1
Prodejní doba v maloobchodě a velkoobchodě

(1) V maloobchodě a velkoobchodě je zakázán prodej o těchto státních svátcích a ostatních svátcích
a) 1. leden – Den obnovy samostatného českého státu a Nový rok,
b) Velikonoční pondělí,
c) 8. květen – Den vítězství,
d) 28. září – Den české státnosti,
e) 28. říjen – Den vzniku samostatného československého státu,

f) 25. prosinec – 1. svátek vánoční a
g) 26. prosinec – 2. svátek vánoční.

(2) V maloobchodě a velkoobchodě je zakázán prodej v den 24. prosince – Štědrý den od 12.00 do 24.00 hodin.

(3) Omezení prodejní doby uvedené v odstavcích 1 a 2 se nepoužije na provozování
a) prodejen, jejichž prodejní plocha nepřesahuje 200 m^2,
b) čerpacích stanic s palivy a mazivy,
c) lékáren,
d) prodejen v místech zvýšené koncentrace cestujících na letištích, železničních stanicích a autobusových nádražích,
e) prodejen ve zdravotnických zařízeních,
f) maloobchodu a velkoobchodu v době, kdy je vyhlášen stav nebezpečí, nouzový stav, stav ohrožení státu nebo válečný stav.

§ 2

Omezení stanovené v § 1 odst. 1 a 2 se vztahuje obdobně i na prodejní a výkupní dobu zastaváren, provozoven určených k obchodování s použitým zbožím a zařízení určených ke sběru a výkupu odpadů, a to bez ohledu na velikost prodejní nebo výkupní plochy.

§ 3
Přestupky

(1) Právnická nebo podnikající fyzická osoba se dopustí přestupku tím, že provozuje prodej v maloobchodě nebo velkoobchodě anebo prodej nebo výkup v provozovně uvedené v § 2 v době, kdy je jejich provozování zakázáno podle § 1 a 2.

(2) Za přestupek podle odstavce 1 lze uložit pokutu do výše 1 000 000 Kč. Dopustí-li se právnická nebo podnikající fyzická osoba přestupku uvedeného v odstavci 1 opakovaně, lze uložit pokutu až do výše 5 000 000 Kč.

(3) Dozor nad dodržováním povinností stanovených tímto zákonem provádí Česká obchodní inspekce.

§ 4
Účinnost

Tento zákon nabývá účinnosti prvním dnem třetího měsíce následujícího po dni jeho vyhlášení.“

III.
Argumentace navrhovatelů

3. Navrhovatelé v návrhu uvádějí, že zákon je v rozporu s ústavním pořádkem České republiky, konkrétně v přímém rozporu se čtyřmi ústavně zaručenými právy, z nichž dvě jsou základními lidskými právy a dvě hospodářskými a sociálními právy:
- rovnost lidí v právech zaručená v čl. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“),
- právo na soukromí a princip autonomie vůle zaručené v čl. 4 a 7 (majíce na mysli zřejmě jen čl. 7 odst. 1) Listiny,
- právo na svobodné podnikání zaručené v čl. 26 odst. 1 Listiny a
- právo na získávání prostředků pro své životní potřeby prací zaručené v čl. 26 odst. 3 Listiny.

4. K tvrzení, že zákon je v rozporu s principem rovnosti lidí v jejich právech navrhovatelé odkazují na nález Ústavního soudu ze dne 21. 1. 2003 sp. zn. Pl. ÚS 15/02 (N 11/29 SbNU 79; 40/2003 Sb.),

z něhož vyplývá, že k porušení tohoto práva dochází v případě souběhu více skutečností. S různými subjekty, které se nacházejí ve stejné nebo srovnatelné situaci, je zacházeno rozdílným způsobem, aniž by existovaly rozumné a objektivní důvody pro takový rozdílný přístup. Mezi cílem, jímž je zvýhodňující přístup, a prostředky k jeho dosažení navíc musí existovat vztah přiměřenosti. Navrhovatelé uvádějí, že zákon zakazuje prodej o některých státních a ostatních svátcích v maloobchodě a velkoobchodě, jehož prodejní plocha přesahuje 200 m^2. S ohledem na uvedené závěry a znění čl. 1 Listiny nelze přijmout zákon, který bezdůvodně omezuje na ústavních právech určitou náhodně vybranou skupinu podnikatelů a druhou rovněž náhodně vybranou skupinu na jejich právech zvýhodňuje. V této souvislosti navrhovatelé odkazují na důvodovou zprávu k zákonu, jež uvádí, že:

- lze předpokládat vyšší příjem v oblasti turismu a služeb poskytovaných v oblasti volnočasových aktivit,
- dopad na hospodářské subjekty, dotčené podnikatele, bude spočívat na jedné straně v omezení tržeb z prodejů ve svátek, na druhé straně bude spočívat v úspoře mzdových nákladů a části režijních nákladů, což se však bude týkat jen velkých podnikatelů; dopad na malé a střední podnikatele bude kladný, neboť zákon nepřímo omezí konkurenci od velkých podnikatelů,
- sociální dopady budou příznivé, neboť lidé budou mít více volného času, aby se mohli věnovat své rodině a koníčkům, na což klade Evropská unie zvýšený důraz; pracovní život by neměl negativně zasahovat do rodinného a osobního života.

5. Navrhovatelé zákonu vytýkají, že se aplikuje pouze na maloobchody a velkoobchody, nikoliv však např. na poskytovatele služeb. U vybrané části podnikatelů tak dochází k omezení práva na podnikání, aniž by její výběr byl blíže odůvodněn. Argumentuje-li zákonodárce ochranou zaměstnanců, zůstává nejasné, proč je třeba chránit pouze skupinu zaměstnanců pracující v maloobchodě a velkoobchodě, a nikoliv jiné zaměstnance. Tento přístup podle navrhovatelů je diskriminační a zakládá nerovnost. Navrhovatelé označují za diskriminační rovněž účel podporovat jednu skupinu podnikatelů na úkor druhé. Ze zákona a důvodové zprávy podle navrhovatelů žádným způsobem nevyplývá, na základě jakých kritérií byl stanoven hraniční rozměr 200 m^2, přičemž ani není uvedeno, k čemu má přispět, příp. kolika podnikatelů se dotkne. Právní úprava dále nereflektuje možnost, že by velký podnikatel formálně i fakticky disponoval více autonomními provozovnami o prodejní ploše menší, na něž by se omezení prodejní doby nevztahovalo. Z logiky věci navrhovatelé dovozují, že si podnikatelé s prodejnami většími než 200 m^2 zřídí další menší prodejny, aby alespoň částečně pokryli ztráty, a proto dopad zákona nebude žádný. Zákonodárce se rovněž podle navrhovatelů nezabýval otázkou, zda se zákon bude vztahovat i na jiné formy prodeje, typicky internetové obchody. K poslednímu citovanému bodu důvodové zprávy navrhovatelé uvádějí, že není zřejmé, proč by pracovní život neměl negativně zasahovat do rodinného a osobního života zaměstnanců dotčených obchodníků, ačkoliv do rodinného a osobního života ostatních zaměstnanců zasahovat může.

6. Jde-li o námitku, že zákon je v rozporu s právem na soukromí a principem autonomie vůle, odkazují navrhovatelé na nález Ústavního soudu ze dne 6. 3. 2012 sp. zn. I. ÚS 1586/09 (N 43/64 SbNU 491), z něhož vyplývá, že právo na respekt k soukromému životu zahrnuje garanci sebeurčení ve smyslu zásadního rozhodování o sobě samém, včetně rozhodování o uspořádání vlastního života, což lze označit jako aktivní seberealizační komponent osobního sebeurčení. Restrikce omezující právo rozhodovat o sobě samém musí být podle navrhovatelů vždy řádně odůvodněny a dojít k nim může pouze v zájmu jiných základních práv. Důvodová zpráva však zásah do tohoto základního práva nijak neodůvodňuje. Konstatováním, že lidé budou mít více volného času, aby se mohli věnovat rodině a koníčkům, zákonodárce podle navrhovatelů zasahuje nepřípustně do soukromé sféry zaměstnanců způsobem limitujícím obsah jejich volného času. Navrhovatelé zdůrazňují, že tohoto cíle lze dosáhnout i pracovněprávními nástroji, typicky úpravou pracovní smlouvy nebo změnou zaměstnání. Podle důvodové zprávy má být hlavním cílem zákona upravit prodejní dobu tak, aby byl stanoven obecný zákaz prodejní doby ve vyjmenované svátky a omezení prodejní doby na Štědrý den. Cílem podle navrhovatelů proto není ochrana práva zaměstnanců, nýbrž zákaz určité činnosti.

7. V námitce, že zákon je v rozporu s právem podnikat, navrhovatelé uvádějí, že smyslem tohoto práva je možnost podnikatele rozhodovat o organizaci, činnosti a realizaci svých podnikatelských záměrů. Jeho omezení důvodová zpráva odůvodňuje mimo jiné upřednostněním práva zaměstnanců na

rodinný život. Navrhovatelé se domnívají, že byť jde o střet několika ústavně zaručených práv, není třeba jej nesystematicky řešit zákonnou regulací, neboť plně postačují soukromoprávní instituty a vztah mezi zaměstnavatelem a zaměstnancem upravený pracovním právem. V nyní posuzované věci rovněž nelze posoudit, zda zákonná úprava sleduje legitimní cíl, neboť argumentace ochranou zaměstnance před prací o svátcích a případnou pozitivní diskriminací malých a středních podnikatelů formou omezení konkurence od velkých podnikatelů je podle navrhovatelů nedostatečná. Odkaz na historické právní úpravy rovněž není namístě, neboť v minulosti měly dny pracovního klidu podstatně odlišný význam, poplatný své době. Navrhovatelé jsou dále přesvědčeni, že zákon zasahuje do hospodářské soutěže, neboť omezuje konkurenci od velkých podnikatelů. Ve smyslu závěrů formulovaných v nálezu Ústavního soudu ze dne 11. 9. 2009 sp. zn. IV. ÚS 27/09 (N 200/54 SbNU 489) se podle nich jedná o zásah příčící se pravidlům férovosti a dobrým mravům soutěže.

8. Další část argumentace navrhovatelů se soustředí na porušení práva získávat prostředky pro své životní potřeby prací. Nesouhlasí s tvrzením o ochraně zaměstnanců, neboť mnoho zaměstnanců naopak oceňuje, že mají možnost dosáhnout vyššího výdělku právě prací o svátcích. Po zopakování tvrzení o diskriminačním charakteru zákona dále doplňují, že z důvodové zprávy nevyplývají jakákoliv zjištění o problémech minulé právně neupravené praxe a nedostatečnosti ochrany poskytované zákoníkem práce.

9. Navrhovatelé se konečně zaměřují na námitku, že zákon odporuje principu minimalizace zásahů do základních práv. Již z nálezu ze dne 12. 10. 1994 sp. zn. Pl. ÚS 4/94 (N 46/2 SbNU 57; 214/1994 Sb.) vyplývá, že v případě kolize základních práv či svobod je třeba stanovit podmínky, za jejichž splnění má jedno právo či svoboda přednost před jiným. V této souvislosti se zákonodárce podle navrhovatelů dopouští nepřípustného, nepodloženého a svévolného hodnocení o zásahu do rodinného a osobního života. Bez jakéhokoliv zdůvodnění má nadřazovat některé sféry života člověka nad jiné, aniž by např. provedl test racionality. Zejména v případě jedinců, kteří z jakýchkoliv příčin nemohou vykonávat právo na rodinný život, pak dochází k bezdůvodnému omezení základních práv.

10. V závěru návrhu na zrušení zákona se navrhovatelé domáhají provedení testu racionality, po odkazu na argumentaci vztahující se k porušení uvedených základních práv se věnují poslednímu kritériu, tedy zvážení otázky, zda zákonný prostředek použitý k dosažení legitimního cíle je rozumný. Navrhovatelé dospívají k negativní odpovědi, kdy zejména nesouhlasí s názorem, že omezení práce po celkovou dobu osmi dní v roce povede k podpoře rodinného života a volnočasových aktivit.

IV.
Vyjádření účastníků řízení

11. Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky k výzvě Ústavního soudu stručně sdělila, že s návrhem zákona vyslovily ústavně předepsaným způsobem souhlas obě komory Parlamentu, zákon byl podepsán příslušnými ústavními činiteli a řádně vyhlášen.

12. Senát Parlamentu České republiky ve vyjádření uvedl, že napadený zákon je výsledkem jeho snahy o omezení prodejní doby během vybraných svátků. V této souvislosti popsal dřívější legislativní proces, jenž měl vést k zakotvení právní úpravy. Součástí jsou zejména odkazy na argumenty některých senátorů, přičemž Senát v závěru ponechává na Ústavním soudu posouzení, zda bude zákon zrušen, či nikoliv.

13. Sdělením předsedy vlády České republiky ze dne 15. 2. 2017 bylo Ústavnímu soudu oznámeno, že vláda České republiky nevyužije svého práva vstoupit do řízení.

V.
Vyjádření Veřejné ochránkyně práv

14. Na výzvu Ústavního soudu podle § 69 odst. 3 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Ústavním soudu"), zda vstupuje do řízení jako vedlejší účastník, sdělila Veřejná ochránkyně práv podáním ze dne 16. 1. 2017, že se rozhodla nevyužít svého procesního práva podle § 69 odst. 3 zákona o Ústavním soudu a do řízení nevstoupí.

VI.
Upuštění od ústního jednání

15. Ústavní soud dospěl k závěru, že od ústního jednání nelze očekávat další objasnění věci, a jelikož neprováděl dokazování, ústní jednání v souladu s § 44 zákona o Ústavním soudu nenařizoval.

VII.
Podmínky meritorního posouzení návrhu

16. Ústavní soud je příslušný k projednání návrhu na zrušení zákona č. 223/2016 Sb., o prodejní době v maloobchodě a velkoobchodě, návrh skupiny 18 senátorů splňuje všechny zákonem stanovené formální náležitosti a byl podán osobami k tomu oprávněnými [§ 64 odst. 1 písm. b) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu]. Zároveň soud neshledal žádný z důvodů nepřípustnosti návrhu nebo zastavení řízení. Jsou tedy splněny podmínky pro meritorní posouzení návrhu.

VIII.
Aktivní procesní legitimace a zákonné podmínky přijetí napadených ustanovení

17. Při řízení o kontrole norem podle čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy Ústavní soud ve smyslu ustanovení § 68 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 48/2002 Sb., zkoumá, zda právní předpis byl přijat a vydán ústavně konformním způsobem a v mezích Ústavou stanovené kompetence.

18. Navrhovateli je skupina 18 senátorů, kteří jsou zastoupeni v záhlaví uvedeným advokátem. Návrh na zrušení zákona č. 223/2016 Sb. se podává na základě § 64 odst. 1 písm. b) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu. K návrhu je přiložena podpisová listina, na které senátoři potvrdili, že se k návrhu připojují. Navrhovatelé jsou proto aktivně legitimováni k podání posuzovaného návrhu.

19. Návrh zákona č. 223/2016 Sb., o prodejní době v maloobchodě a velkoobchodě, byl v Poslanecké sněmovně projednán jako tisk č. 275 v prvním čtení dne 9. 12. 2014 a dne 20. 10. 2015 byl přikázán k projednání hospodářskému výboru a výboru pro sociální politiku. Hospodářský výbor návrh zákona projednal dne 13. 11. 2015 a výbor pro sociální politiku dne 4. 12. 2015. Druhé čtení návrhu zákona proběhlo dne 2. 3. 2016 a pozměňovací návrhy byly zpracovány jako tisk č. 275/4. Třetí čtení návrhu zákona proběhlo dne 15. 4. 2016, kdy byl Poslaneckou sněmovnou návrh schválen. Senát po projednání návrh zákona vrátil Poslanecké sněmovně s pozměňovacími návrhy (tisk č. 275/6). O návrhu zákona bylo v Poslanecké sněmovně hlasováno dne 28. 6. 2016 a návrh zákona byl přijat ve znění schváleném Senátem. Zákon č. 223/2016 Sb., o prodejní době v maloobchodě a velkoobchodě, byl dne 20. 7. 2016 vyhlášen ve Sbírce zákonů s účinností od 1. 10. 2016.

20. S ohledem na výše uvedené Ústavní soud konstatuje, že zákon č. 223/2016 Sb., o prodejní době v maloobchodě a velkoobchodě, byl přijat a vydán v mezích Ústavou stanovené kompetence a ústavně předepsaným způsobem. Tuto skutečnost nezpochybňují ani navrhovatelé.

IX.
Vlastní přezkum Ústavního soudu

21. Navrhovatelé se domáhají zrušení části napadených ustanovení pro jejich rozpor s ústavním pořádkem, přičemž konkrétně namítají porušení rovnosti lidí v právech zaručené v čl. 1 Listiny, práva na soukromí a principu autonomie vůle zaručených v čl. 4 a 7 Listiny, práva podnikat zaručeného v čl. 26 odst. 1 Listiny a práva na získávání prostředků pro své životní potřeby prací zaručeného v čl. 26 odst. 3 Listiny.

22. Ústavní soud zvážil argumenty vznesené v návrhu a dospěl k závěru, že návrh není důvodný.

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.

24. Ústavní soud tedy v prvé řadě musel rozhodnout, zda v této věci podrobí napadený zákon přísnějšímu testu proporcionality či mírnějšímu testu racionality (rozumnosti). Zákony, které se dotýkají hospodářských, sociálních a kulturních práv uvedených v čl. 41 odst. 1 Listiny, jsou při zkoumání případného rozporu s ústavou poměřovány mírnějším testem racionality. To by měl být tedy i případ napadeného zákona. V některých případech je však nutné i takový zákon, stanovící meze hospodářských práv, poměřovat přísnějším testem proporcionality.

25. Test racionality a formulace jednotlivých jeho kroků byly Ústavním soudem opakovaně formulovány s přihlédnutím k použitým hlediskům poněkud odchylně [viz např. nález sp. zn. Pl. ÚS 16/14 ze dne 27. 1. 2015 (N 15/76 SbNU 197; 99/2015 Sb.), bod 85; či nález sp. zn. Pl. ÚS 54/10 ze dne 24. 4. 2012 (N 84/65 SbNU 121; 186/2012 Sb.), bod 48], avšak jejich podstata je shodná. Test rozumnosti (racionality) sestává z těchto čtyř kroků:

1) vymezení esenciálního obsahu hospodářského, sociálního či kulturního práva, neboli jeho jádra;

2) zhodnocení, zda se požadovaný nárok dotýká jádra tohoto práva (jeho esenciálního obsahu);

3) posouzení, zda zájmy, které stojí proti požadovanému nároku, jsou legitimní (z ústavněprávního pohledu akceptovatelné);

4) zvážení otázky, zda právní úprava týkající se nároku je s ohledem na protichůdné legitimní zájmy rozumná (racionální), byť nikoliv nutně nejlepší, nejvhodnější, nejúčinnější či nejmoudřejší.

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. Podstatou dovolávaných se práv podnikat a pracovat je možnost volně vstupovat do určitých právních nebo společenských vztahů, směňovat s ostatními výsledky svého duševního i fyzického úsilí za peníze či jiné hodnoty a dosahovat výnosů ze svého majetku. Cílem podnikání je dosažení zisku, cílem práce je získání pravidelného příjmu. Já-

drem těchto práv proto je dostatečná míra rozhodování se o vlastním majetku a času tak, aby jednotlivec mohl jak uspokojit své podnikatelské a pracovní ambice, tak i dosáhnout příjmů potřebných k uspokojení svých hospodářských potřeb.

27. Zákon zakazuje prodej po dobu sedmi a půl dne v kalendářním roce, s výjimkou prodejen o prodejní ploše nepřesahující 200 m^2 a s výjimkou dalších čtyř určitých typů provozoven. Lze proto konstatovat, že zákon se vztahuje na malou část možného provozního času dotčených prodejen, přičemž po zbývajících 357 a půl dne v roce nejsou provozovatelé nijak časově omezeni. Lze proto uzavřít, že právo podnikat je omezeno pouze okrajově a toto omezení se nedotýká jeho samotného jádra.

28. Jde-li o tvrzený zásah do práva na práci, tedy do práva získávat prostředky pro své životní potřeby prací ve smyslu čl. 26 odst. 3 Listiny, ani v tomto bodě Ústavní soud neshledává, že by jej zákon podstatně omezoval, neb je omezuje pouze v malé míře pracovního času. Nelze však přehlédnout jistý paradox, neboť zatímco mnohým zaměstnancům v obchodě zákon znemožňuje v určené dny pracovat, pro jisté množství pracovníků České obchodní inspekce z něj naopak vyplývá nutnost pracovat a dozírat na dodržování povinností stanovených tímto zákonem.

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 prvé 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 m^2 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. Ústavní soud odkazuje např. na nařízení vlády republiky Československé č. 150/1919 Sb., o obnově klidu nedělního a svátečního, či nařízení presidenta zemské správy politické v Praze č. 180/1921 Sb., o úpravě nedělního klidu v živnosti řeznické, uzenářské atd. v příští Velké Praze. Obdobná omezení jsou běžná rovněž v jiných zemích. V Evropě přitom jednotlivé státy přistupují k úpravě prodejní doby velmi individuálně, na základě legislativního uvážení. Zatímco některé státy, jako kupř. Finsko, Portugalsko a Švédsko, prodej v obchodě neomezují vůbec, v jiných, jako je Rakousko nebo země Beneluxu, existuje regulace dosti rigidní. Ve Spolkové republice Německo je ponechána regulace prodejní doby na úvaze jednotlivých spolkových zemí, v některých jiných státech (Francie, Španělsko, Rumunsko) je ponechána jistá míra regulace nebo poskytování výjimek z celostátní regulace na úrovni místní samosprávy.

32. Jde-li o posouzení otázky kritéria rozlišení dotčených velkých prodejen a ostatních prodejen nepostižených omezením výměrou prodejní plochy o velikosti 200 m^2, 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 obrat (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 m^2 může podle obecných zkušeností odpovídat rozdílu mezi větší prodejnou s cizí pracovní sílou 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 m^2. 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.

33. Argumentace nerovností obsažená v návrhu se vztahuje rovněž k odlišnému postavení zaměstnance a zaměstnavatele, Ústavní soud ji však nemá za přiléhavou. Jejich postavení je odlišné. Zatímco pro podnikatele je nerozhodné, v který den nebo ve kterou dobu prodá své zboží, pro zaměstnance je podstatné, že některé činnosti se může plnohodnotně oddat pouze v určitý den nebo jeho určitou část (typicky štědrovečerní večeře). Ohledně argumentu porušení lidské rovnosti je v protikladu k tvrzenému třeba říci, že jsou-li si lidé rovni v důstojnosti i právech, jsou si rovni např. i v právu prožít s vlastní rodinou několik dnů vyhrazených k oslavě církevních či občanských svátků. Institut dnů pracovního klidu, které jsou shodně stanoveny pro všechny, slouží k tomu, aby lidé v kruhu rodinném či ve společnosti přátel mohli trávit volný čas společně, věnovat se společným aktivitám, posilovat a rozvíjet rodinné a společenské vazby.

34. Z návrhu dále vyplývá námitka navrhovatelů o rozporu zákona s právem na soukromí a principem autonomie vůle. Podle navrhovatelů není účelem zákona ochrana žádného lidského práva, ale pouhý svévolný zákaz určité činnosti. Ústavní soud uvádí, že podle důvodové zprávy je účelem zákona sladění pracovního a rodinného života, což je cíl, který nepochybně směřuje k naplnění ochrany rodiny ve smyslu čl. 32 odst. 1 a 4 Listiny. Podle navrhovatelů však zákon porušuje právo zaměstnance rozhodovat o sobě samém, zejména existuje-li možnost o svátku jít nebo nejít do práce. Argumentace navrhovatelů však není přiléhavá, neboť zaměstnanec si o pracovní docházce ve svátek nerozhoduje. Pracovní dobu rozvrhuje zaměstnavatel v souladu s ustanovením § 81 odst. 1 zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce. Jinými slovy, před účinností posuzovaného zákona byl zaměstnavatel oprávněn přikázat svému zaměstnanci práci ve svátek, a to jak v souladu se zákonem, tak i s přihlédnutím ke své ekonomické síle. Představa navrhovatelů o tom, že běžný zaměstnanec může účinně diskutovat se svým zaměstnavatelem ohledně potřeby či nutnosti přijít do práce ve svátek, neodpovídá společenské realitě.

35. Další část návrhu na zrušení zákona se vztahuje k údajnému rozporu s právem podnikat a právem získávat živobytí vlastní prací, zaručenými čl. 26 Listiny. Vzhledem k tomu, že nejde o zásah do základních lidských práv a svobod, nemá argument o použití testu proporcionality své místo, a proto bude posouzen v rámci testu racionality. Dovolávají-li se navrhovatelé příkrého rozporu zákona s principem minimalizace zásahů do základních práv, bude se Ústavní soud touto námitkou zabývat v rámci třetího kroku testu racionality, tedy při posouzení, zda zákonná úprava sleduje legitimní cíl a zda není svévolným zásahem do základních práv. V nyní posuzované věci tak je postačujícím a přiměřeným prostředkem k posouzení ústavnosti zákona test racionality.

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 legitimity 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. Podle důvodové zprávy má zákon též doplňovat právní úpravu obsaženou v zákoně č. 245/2000 Sb., o státních svátcích, o ostatních svátcích, o významných dnech a o dnech pracovního klidu, ve znění pozdějších předpisů, a to v duchu dřívějších právních předpisů svátkového práva, které upravovaly pracovní klid. 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 intenzivnější 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.

39. Navrhovatelé argumentují, že někteří zaměstnanci práci o svátcích oceňují, neboť mají možnost dosáhnout vyššího příjmu za stejnou práci v důsledku zákonných příplatků ke mzdě. Docházet má i k diskriminaci zaměstnanců pracujících ve velkých prodejnách vůči zaměstnancům ostatním, jichž se podobná omezení netýkají. Ústavní soud uvádí, že omezení prodeje po dobu sedmi a půl dne v roce skutečně znemožňuje zaměstnancům v tyto dny pracovat. Jejich ústavní právo získávat své prostředky prací však není podstatně omezeno, je třeba vzít v úvahu, že ani po zbývajících 357 a půl dne nemohou u stejného zaměstnavatele pracovat podle své vůle, neboť jsou kromě svých fyzických možností limitováni také zákonnou pracovní dobou a nabídkou práce ze strany svého zaměstnavatele.

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 demokratické společnosti lze sledovat trvalé soupeření mezi zákonodárcem, který si přeje upravit právo občana na pevné dny pracovního klidu, a podnikateli či spotřebiteli, kteří si přejí podnikat a užívat materiálních požitků i ve svátek. Pravděpodobně jde o sisyfovské úsilí státu alespoň v nějaké podobě podnikání ve dnech pracovního klidu regulovat, které v minulosti doznávalo až groteskních podob. Historicky lze např. připomenout návrh zákona poslanců Tučného, Hrizbyla a soudruhů z roku 1920 o nedělním a svátečním klidu v živnosti holičské, vlásenkářské a kadeřnické v republice Československé. 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. Celková konstrukce právní úpravy, která až do přijetí posuzovaného zákona zabezpečovala zaměstnancům právo na odpočinek, obsažené v zákoníku práce a právní úpravy v zákoně č. 245/2000 Sb., o státních svátcích, o ostatních svátcích, o významných dnech a o dnech pracovního klidu, ve znění pozdějších předpisů, vedoucí k věrnosti a uctění dobrých tradic české státnosti, je komplexnější, účinnější a zasahující podstatně širší okruh osob, umožňuje navíc finančně zvýhodnit ty, kteří jsou schopni a ochotni v určitých dnech v roce na rozdíl od jiných pracovat. 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 obstojí. Rozhodnutí o tom, které státní svátky a dny pracovního klidu a kolik těchto dní je namístě 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 namístě ingerence Ústavního soudu do takového rozhodnutí zákonodárce.

X.
Závěr

45. Argumentace navrhovatelů nebyla způsobilá dovodit tvrzený nesoulad s ústavním pořádkem. Vzhledem k tomu Ústavní soud podle ustanovení § 70 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, návrh na zrušení zákona č. 223/2016 Sb., o prodejní době v maloobchodě a velkoobchodě, v celém rozsahu zamítl.

Předseda Ústavního soudu:
JUDr. **Rychetský** v. r.