81

NÁLEZ
Ústavního soudu
Jménem republiky

Ústavní soud rozhodl pod sp. zn. Pl. ÚS 7/17 dne 27. března 2018 v plénu složeném z předsedy soudu Pavla Rychetského (soudce zpravodaj) a soudkyň a soudců Ludvíka Davida, Jaroslava Fenyka, Josefa Fialy, Jana Filipa, Jaromíra Jirsy, Tomáše Lichovníka, Jana Musila, Vladimíra Sládečka, Radovana Suchánka, Kateřiny Šimáčkové, Vojtěcha Šimíčka, Milady Tomkové, Davida Uhlíře a Jiřího Zemánka o návrhu skupiny senátorů Senátu Parlamentu České republiky, jejímž jménem jedná senátor Ivo Valenta, zastoupené doc. JUDr. Zdeňkem Koudelkou, Ph.D., advokátem, se sídlem Optátova 874/46, Brno, na zrušení § 3 odst. 2 písm. d), § 6 odst. 5 písm. d), § 8 odst. 1 písm. k), § 11 odst. 2 písm. d), § 11 odst. 4 a 6, § 19 ve slovech „svoje nebo“, § 24 odst. 2 ve středníku a slovech „pokud je vyšetřovaná osoba nezletilá, která není plně svéprávná, hradí tyto náklady její zákonný zástupce“, § 24 odst. 3 první věty ve středníku a slovech „pokud je vyšetřovaná osoba nezletilá, která není plně svéprávná, hradí tyto náklady její zákonný zástupce“, § 24 odst. 4 druhé věty, § 24 odst. 5 druhé věty ve středníku a slovech „pokud je vyšetřovaná osoba nezletilá, která není plně svéprávná, hradí tyto náklady její zákonný zástupce“, § 35 odst. 1 písm. a) ve slovech „nebo 4“, § 35 odst. 1 písm. k), § 35 odst. 2 písm. b) ve slovech „k) nebo“, § 35 odst. 4 písm. a) ve slovech „k) nebo“, § 36 odst. 1 písm. b), § 36 odst. 1 písm. j) ve slovech „nebo 4“, § 36 odst. 1 písm. k) a m) a § 36 odst. 10 písm. b) v označení písmen „b)“ a „k), m)“ zákona č. 65/2017 Sb., o ochraně zdraví před škodlivými účinky návykových látek, za účasti Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky a Senátu Parlamentu České republiky jako účastníků řízení a vlády České republiky jako vedlejší účastnice řízení,

takto:

I. V § 3 odst. 2 písm. d), § 11 odst. 2 písm. d), § 36 odst. 1 písm. b) a k) zákona č. 65/2017 Sb., o ochraně zdraví před škodlivými účinky návykových látek, se slovo „převážně“ zrušuje dnem vyhlášení tohoto nálezu ve Sbírce zákonů.

II. V § 19 zákona č. 65/2017 Sb., o ochraně zdraví před škodlivými účinky návykových látek, se slova „svoje nebo“ zrušují dnem vyhlášení tohoto nálezu ve Sbírce zákonů.

III. Ve zbytku se návrh zamítá.

Odůvodnění

I.
Předmět řízení

1. Ústavnímu soudu byl dne 13. března 2017 doručen návrh skupiny 20 senátorů Senátu Parlamentu České republiky (dále jen „navrhovatelka“), jejímž jménem jedná senátor Ivo Valenta, na zrušení § 3 odst. 2 písm. d), § 6 odst. 5 písm. d), § 8 odst. 1 písm. k), § 11 odst. 2 písm. d), § 11 odst. 4 a 6, § 19 ve slovech „svoje nebo“, § 24 odst. 2 ve středníku a slovech „pokud je vyšetřovaná osoba nezletilá, která není plně svéprávná, hradí tyto náklady její zákonný zástupce“, § 24 odst. 3 první věty

ve středníku a slovech „pokud je vyšetřovaná osoba nezletilá, která není plně svéprávná, hradí tyto náklady její zákonný zástupce“, § 24 odst. 4 druhé věty, § 24 odst. 5 druhé věty ve středníku a slovech „pokud je vyšetřovaná osoba nezletilá, která není plně svéprávná, hradí tyto náklady její zákonný zástupce“, § 35 odst. 1 písm. a) ve slovech „nebo 4“, § 35 odst. 1 písm. k), § 35 odst. 2 písm. b) ve slovech „k) nebo“, § 35 odst. 4 písm. a) ve slovech „k) nebo“, § 36 odst. 1 písm. b), § 36 odst. 1 písm. j) ve slovech „nebo 4“, § 36 odst. 1 písm. k) a m) a § 36 odst. 10 písm. b) v označení písmen „b)“ a „k), m)“ zákona č. 65/2017 Sb., o ochraně zdraví před škodlivými účinky návykových látek.

2. Návrh byl podán podle § 64 odst. 1 písm. b) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, pro rozpor zejména s čl. 1 odst. 1 a čl. 2 odst. 3 Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“) a čl. 1, čl. 2 odst. 2, čl. 11 odst. 1 a 4 a čl. 26 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“).

II.
Argumentace navrhovatelky

3. Navrhovatelka úvodem svého návrhu upozornila, že neústavnost může spočívat i na méně zřetelných důvodech, než je zřejmý rozpor s ústavní normou, a má za to, že to je i případ napadených ustanovení. Byť jejich přijetí bylo motivováno pochopitelnými argumenty, ve svém důsledku jsou v rozporu s čl. 1 odst. 1 Ústavy, který definuje Českou republiku jako právní stát. Neobstojí zejména z hledisek rozumnosti právní úpravy, přiměřenosti, vhodnosti a potřebnosti. Navrhovatelka zdůraznila, že veřejná moc v liberálním právním státě nemá občany vychovávat a vnucovat jim životní styl, který momentální držitel moci považuje za správný. Pokud v České republice není trestná sebevražda, nemůže být dle navrhovatelky trestné ani jednání, které někdo jiný hodnotí tak, že neprospívá zdraví jednajícího. V této souvislosti navrhovatelka odkázala na nález Ústavního soudu ze dne 2. ledna 2017 sp. zn. I. ÚS 2078/16, v němž Ústavní soud vyslovil, že není legitimní, aby stát umožnil zásah do nedotknutelnosti osoby z důvodu ochrany jí samotné. Ústavní soud se také dle navrhovatelky opakovaně přihlásil k charakteru České republiky jako státu liberálního. Veřejná moc se pak v liberálním právním státě musí zastavit před soukromým životem občanů i jejich svobodou chráněnou čl. 1 Listiny. Napadená ustanovení zákona o ochraně zdraví před škodlivými účinky návykových látek navrhovatelka sdružila do sedmi okruhů a v jim odpovídajících sedmi oblastech považovala úpravu obsaženou v zákoně o ochraně zdraví před škodlivými účinky návykových látek za neústavní z dále rozvedených důvodů.

4. První okruh námitek navrhovatelky směřoval proti § 3 odst. 2 písm. d), § 11 odst. 2 písm. d), § 36 odst. 1 písm. b) a k) a § 36 odst. 10 písm. b) v označení písmen „b)“ a „k)“ zákona o ochraně zdraví před škodlivými účinky návykových látek. Tato ustanovení upravují zákaz prodávat tabákové výrobky, kuřácké pomůcky, bylinné výrobky určené ke kouření a elektronické cigarety (dále jen „tabákové a obdobné výrobky“) „na akci určené převážně pro osoby mladší 18 let“, zákaz prodávat nebo podávat alkoholické nápoje „na akci určené převážně pro osoby mladší 18 let“ a související přestupky. Navrhovatelka měla za to, že tato omezení nemají racionální podstatu a odpovídají státu vysoce paternalistickému. Akceptovatelnou ochranu dětí a mládeže již obsahuje zákaz prodeje uvedených produktů osobám mladším osmnácti let. Není důvod omezovat rodiče dětí, kteří své děti na akce jim určené doprovází. Naopak navrhovatelka považovala za tradiční, že si rodiče například na dětském dnu dají pivo či víno, zatímco si jejich děti hrají. Protože „akce určená převážně pro osoby mladší 18 let“ je neurčitým právním pojmem, budou dle navrhovatelky například provozovatelé stánků s občerstvením na sportovištích či turistických místech vystaveni velké právní nejistotě, a tím i libovůli kontrolních orgánů, pokud se na takovém místě bude vedle běžného provozu konat i akce určená pro děti. Vyjmenovaná ustanovení proto považovala za rozporná s čl. 1 odst. 1 a čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 1, čl. 2 odst. 2 a čl. 26 odst. 1 Listiny.

5. Druhým okruhem námitek navrhovatelka brojila proti § 6 odst. 5 písm. d) zákona o ochraně zdraví před škodlivými účinky návykových látek. Dle tohoto ustanovení musí oznámení Ministerstvu zdravotnictví, které má povinnost zasílat prodejce tabákových a obdobných výrobků prodávající prostřednictvím prostředku komunikace na dálku, obsahovat i „seznam členských států Evropské unie

a smluvních států Dohody o Evropském hospodářském prostoru, kde se nacházejí potenciální spotřebitelé, jde-li o přeshraniční prodej podle § 7“. Povinnost uvádět i tento údaj v oznámení hodnotila navrhovatelka jako projev svévole rozporný s fungováním prodeje na dálku, zvláště přes internet. Prodejce může tuto informaci jen odhadovat, což snižuje její vypovídací hodnotu. Ani to, že se vláda v důvodové zprávě odvolává na čl. 18 odst. 1 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/40/EU ze dne 3. dubna 2014 o sbližování právních a správních předpisů členských států týkajících se výroby, obchodní úpravy a prodeje tabákových a souvisejících výrobků a o zrušení směrnice 2001/37/ES (dále jen „směrnice 2014/40/EU“), nevylučuje možnou neústavnost napadeného ustanovení. Pokud stát dovolil internetový prodej, je nesmyslné stanovit povinnosti, které se ve vztahu k němu jeví jako nerozumné. Rozumnost právní úpravy je podstatnou náležitostí demokratického právního státu. Navrhovatelka tedy považovala napadené ustanovení za rozporné s čl. 1 odst. 1 a čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 a čl. 26 odst. 1 Listiny.

6. Třetím okruhem námitek navrhovatelka zpochybnila ústavnost § 8 odst. 1 písm. k) zákona o ochraně zdraví před škodlivými účinky návykových látek, kterým se zakazuje kouřit ve vnitřním prostoru provozovny stravovacích služeb, s výjimkou užívání vodních dýmek. Navrhovatelka se domnívala, že jde o speciální ustanovení k § 8 odst. 1 písm. a) téhož zákona, kterým se zakazuje kouřit ve veřejnosti volně přístupném vnitřním prostoru, s výjimkou stavebně odděleného prostoru vyhrazeného ke kouření. Speciální zákaz dopadající na provozovny stravovacích služeb hodnotila jako nedůvodný a paternalistický, znemožňující zřízení kuřáren. Ty by byly dle § 10 zákona o ochraně zdraví před škodlivými účinky návykových látek zvlášť větranými prostory, kam by nesměl vstupovat zaměstnanec při výkonu práce v době, kdy se v těchto prostorách kouří. Speciálním zákazem nemohou mít ani restaurace na letištích kuřárny, byť jinak je v prostoru mezinárodního letiště možné kuřárny zřizovat. Zákaz je dle ní nerozumný, nedůvodný a neodpovídá ani vládou deklarovanému účelu ochrany zdraví nekuřáků, a proto je neústavní. Nelze totiž akceptovat zásah veřejné moci motivovaný ochranou zdraví nikoli nekuřáků, ale kuřáků. Navrhovatelka odkázala na rozsudek německého Spolkového ústavního soudu ze dne 30. července 2008 sp. zn. 1 BvR 3262/07, BVerfGE 121, 317, a rozhodnutí Ústavního soudního dvora Svobodného státu Sasko ze dne 20. listopadu 2008 sp. zn. Vf. 63-IV-08 (HS). Uvedla, že možných řešení ochrany zdraví nekuřáků je více, ale absolutní zákaz a odmítnutí pozměňovacích návrhů zákona je neústavní. Napadené ustanovení proto považovala za rozporné s čl. 1 odst. 1 a čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 1, čl. 2 odst. 2 a čl. 26 odst. 1 Listiny.

7. Čtvrtý okruh námitek navrhovatelka zaměřila proti § 11 odst. 4, § 35 odst. 1 písm. a) ve slovech „nebo 4“ a § 36 odst. 1 písm. j) ve slovech „nebo 4“ zákona o ochraně zdraví před škodlivými účinky návykových látek. Napadeným § 11 odst. 4 zákona se zakazuje prodávat alkoholické nápoje prostřednictvím prodejního automatu, zbylá vyjmenovaná ustanovení upravují související přestupky. Navrhovatelka zpochybnila důvodnost tohoto zákazu a jako zcela svévolné hodnotila, že dopadá i na ochutnávkové automaty ve speciálních prodejnách vína. V těch jsou láhve v ochranné dusíkové atmosféře, a mohou tak být otevřeny delší dobu, aniž dochází k nežádoucí oxidaci, čímž umožňují kvalitnější ochutnávku většího množství vzorků vína. Vyjmenovaná ustanovení proto považovala za rozporná s čl. 1 odst. 1 a čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 a čl. 26 odst. 1 Listiny.

8. Pátým okruhem námitek navrhovatelka napadla § 11 odst. 6, § 35 odst. 1 písm. k), § 35 odst. 2 písm. b) ve slovech „k nebo“, § 35 odst. 4 písm. a) ve slovech „k nebo“, § 36 odst. 1 písm. m) a § 36 odst. 10 písm. b) v označení písmene „m)“ zákona o ochraně zdraví před škodlivými účinky návykových látek. Napadeným § 11 odst. 6 zákona se zakazuje prodávat nebo podávat alkoholický nápoj osobě, o níž lze důvodně předpokládat, že alkoholický nápoj vzápětí požije a následně bude vykonávat činnost, při níž by vzhledem k předchozímu požití alkoholického nápoje mohla ohrozit zdraví lidí nebo poškodit majetek. Zbylá vyjmenovaná ustanovení upravují související přestupky. Navrhovatelka zdůraznila, že tato povinnost zatěžuje každého, nejen podnikatele. Vytváří velkou míru právní nejistoty s možností svévole státu, neboť je problematické určit osobu, které je dle § 11 odst. 6 zákona zakázáno podat alkoholický nápoj. Dle navrhovatelky má být povinností každého, aby se sám rozhodl, zda bude pít alkoholické nápoje, nebo ne, a nelze tíhu tohoto rozhodnutí přenášet na jiné soukromé osoby. Vyjmenovaná ustanovení proto považovala za rozporná s čl. 1 odst. 1 a čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 1 a čl. 2 odst. 2 Listiny.

9. Šestý okruh námitek navrhovatelky mířil proti § 19 zákona o ochraně zdraví před škodlivými účinky návykových látek ve slovech „svoje nebo“. Zmíněný § 19 zákona zakazuje osobě, která vykonává činnost, při níž by mohla ohrozit mimo jiné i své zdraví, požívat alkoholické nápoje nebo užívat jiné návykové látky při výkonu této činnosti nebo před jejím vykonáváním. Navrhovatelka tak brojila proti tomu, že je tímto ustanovením postihováno i ohrožení sebe sama, byť lidský život i zdraví nejsou vlastnictvím státu. Tím se dle ní zavádí i trestnost nepovedené sebevraždy, protože za porušení § 19 zákona lze uložit pokutu až do výše 50 000 Kč. Ustanovení měla také za nadbytečné, protože prvotní zákazy, např. požití alkoholu při řízení motorového vozidla, jsou již dány zvláštními právními předpisy, které pak mají aplikační přednost. Byť napadená norma byla již součástí českého právního řádu (v § 16 odst. 1 zákona č. 379/2005 Sb., o opatřeních k ochraně před škodami působenými tabákovými výrobky, alkoholem a jinými návykovými látkami a o změně souvisejících zákonů, ve znění zákona č. 274/2008 Sb.), nebyla dosud podrobena kontrole ústavnosti. Navrhovatelka napadené ustanovení připodobnila postihování cyklistů, kteří způsobili zranění jen sami sobě. Pokládala jej za tragický příklad snahy vlády po všemocném narušení soukromí, a i proto za rozporné s čl. 1 odst. 1 a čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 1 a čl. 2 odst. 2 Listiny.

10. Sedmým okruhem námitek navrhovatelka nesouhlasila s úpravou hrazení nákladů nuceného lékařského vyšetření na přítomnost alkoholu nebo jiných návykových látek u nezletilých jejich zákonnými zástupci obsaženou v § 24 odst. 2, 3, 4 a 5 zákona o ochraně zdraví před škodlivými účinky návykových látek. Měla za to, že je tímto ustanovením založena objektivní odpovědnost zákonných zástupců, byť je například nezletilý umístěn ve výchovném zařízení a na jeho případnou opilost pak jeho rodiče nemají žádný vliv. Přenesení odpovědnosti na rodiče bez možnosti zvážení individuálních okolností či jejich zavinění je dle navrhovatelky nespravedlivé, neústavní a rozporné zejména s principem právního státu dle čl. 1 odst. 1 Ústavy a ochranou vlastnictví dle čl. 11 odst. 1 Listiny. Podle navrhovatelky je v případě zrušení, mimo přijetí nové úpravy, možné postupovat dle obecných předpisů občanského práva, podle nichž je nezletilý, který nenabyl plné svéprávnosti, způsobilý k právním jednáním co do povahy přiměřeným rozumové a volní vyspělosti nezletilých jeho věku. Protože je také celý zákon o ochraně zdraví před škodlivými účinky návykových látek spíše předpisem veřejného práva, není správné jeho dílčí úpravou vstupovat do obecné úpravy odpovědnostních vztahů mezi rodiči a dětmi i vůči třetím osobám, která je jinak obsažena především v občanském zákoníku.

11. Z popsaných důvodů navrhovatelka navrhla zrušení všech výše uvedených ustanovení zákona o ochraně zdraví před škodlivými účinky návykových látek.

III.
Průběh řízení před Ústavním soudem

12. Ústavní soud podle § 69 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, zaslal návrh komorám Parlamentu jako účastníkům řízení a dále vládě a veřejné ochránkyni práv jako orgánům, které jsou oprávněny vstoupit do řízení jako vedlejší účastníci řízení.

13. Poslanecká sněmovna ve svém vyjádření shrnula průběh legislativního procesu, v jehož rámci byl zákon o ochraně zdraví před škodlivými účinky návykových látek projednán a schválen. Sdělila, že zákonodárný sbor jednal v přesvědčení, že přijatý zákon je v souladu s Ústavou a českým právním řádem.

14. Senát ve svém vyjádření rovněž shrnul průběh legislativního procesu, přičemž připomněl výroky některých senátorů, které pronesli v průběhu projednávání návrhu zákona o ochraně zdraví před škodlivými účinky návykových látek. Podle Senátu je na Ústavním soudu, aby návrh na zrušení jednotlivých ustanovení tohoto zákona posoudil a ve věci rozhodl.

15. Vláda sdělila, že vstupuje do řízení, a pověřila ministra pro lidská práva, rovné příležitosti a legislativu, aby ve spolupráci s ministrem zdravotnictví vypracoval a zaslal vyjádření k návrhu Ús-

tavnímu soudu. V takto zaslaném vyjádření vláda sdělila své stanovisko k jednotlivým bodům návrhu navrhovatelky.

16. K prvnímu okruhu námitek navrhovatelky ohledně omezení na akcích určených převážně pro osoby mladší 18 let uvedla, že nespatřuje v napadené právní úpravě jakýkoli rozpor s ústavním pořádkem. Úprava chrání osoby mladší 18 let před negativním dopadem návykových látek. Nesouhlasila s tvrzením, že by úprava měla vést k nejistotě provozovatelů stánků s občerstvením. Nic jim totiž nebrání omezit prodej zakázaného zboží, koná-li se na místě v danou chvíli akce pro zákonem chráněnou skupinu osob. Předpokládá také, že se takové akce nebudou konat živelně, ale budou předem dohodnuty či oznámeny. Zákon může stanovit podmínky a omezení pro výkon určitých povolání nebo činností, napadená právní úprava tak provádí čl. 26 odst. 2 Listiny a je v souladu s ústavním pořádkem.

17. K druhému okruhu námitek navrhovatelky proti obsahu oznámení zasílaného Ministerstvu zdravotnictví se vláda nevyjádřila.

18. Ke třetímu okruhu námitek týkajícímu se vyloučení kuřáren v restauracích vláda sdělila, že úpravu nepovažuje za rozpornou s ústavním pořádkem. Tato úprava dle ní jen definuje prostor realizace státní moci v souladu s čl. 2 odst. 3 Ústavy a je projevem zájmu státu na aplikaci čl. 31 Listiny, dle něhož má každý právo na ochranu zdraví. Sleduje humánní cíl zlepšení zdravotního stavu obyvatel a ochranu před expozicí tabákovému kouři. Jde o právně-politický přístup, v němž se usiluje o zdravotní přínos pro občany, nepodmíněný výjimkami, které by tuto snahu v podstatě zrušily.

19. Ke čtvrtému okruhu námitek navrhovatelky proti zákazu prodeje alkoholických nápojů prostřednictvím prodejních automatů podotkla, že cílem úpravy je mimo jiné ochrana osob mladších 18 let před škodlivými účinky alkoholu. Dle dosavadních zkušeností z praxe prodej prostřednictvím automatu vylučuje, aby provozovatel prodejny mohl efektivně dodržet zákonné zákazy prodeje tohoto zboží chráněným osobám. Jde o zákonné provedení čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny i zákonné stanovení podmínek a omezení dle čl. 26 odst. 2 Listiny.

20. K pátému okruhu námitek ohledně zákazu prodávat a podávat alkohol určitým osobám nesouhlasila s tím, že by napadenými ustanoveními byla zaváděna právní nejistota. Naopak jde dle ní o zavedení právního rámce pro ochranu života a zdraví zákonným zákazem činnosti, která by tyto hodnoty mohla ohrozit. Jde tedy o zákonné provedení čl. 31 Listiny, práva na ochranu zdraví, souladné s čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny.

21. K šestému okruhu námitek k trestnosti ohrožení sama sebe nepovažovala vláda argumentaci hypotetickými příklady o sankcionování sebevrahů za přiléhavou. Účelem zákona je ochrana před škodlivými účinky návykových látek, tj. ochrana každého adresáta této právní normy. Každá zákonná povinnost, která nemá sankci, je velmi obtížně vymahatelná. Ochrana lidského života a zdraví hraje při výkladu napadené právní úpravy vůdčí roli, pročež je potřeba právem zakázat určité činnosti, které tyto hodnoty mohou ohrožovat. Protože se jedná o provedení čl. 31 Listiny, práva na ochranu zdraví, neměla vláda za to, že by docházelo k porušení ústavního pořádku.

22. K sedmému okruhu námitek proti hrazení nákladů nuceného vyšetření nezletilých vláda sdělila, že nespatřuje rozpor úpravy s ústavním pořádkem. Napadené ustanovení je projevem či důsledkem odpovědnosti zákonného zástupce nezletilé plně nesvéprávné osoby. Jde o stanovení zákonné povinnosti v souladu s čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny.

23. V souhrnu tedy vláda nepovažovala návrh navrhovatelky za důvodný a navrhla jeho zamítnutí. V případě, že by však Ústavní soud přistoupil k derogaci napadené právní úpravy, měla za to, že by bylo nezbytné odložit vykonatelnost nálezu, aby mohl být připraven a projednán návrh zákona obsahující jiný, ústavně konformní, způsob ochrany před škodlivými účinky návykových látek.

24. Veřejná ochránkyně práv sdělila, že do řízení v této věci nevstupuje.

25. Na zaslaná vyjádření reagovala navrhovatelka replikou. Neměla žádné výhrady k vyjádřením Poslanecké sněmovny a Senátu. Vyjádření vlády podle jejího názoru potvrdilo její stanovisko, že se vláda rozhodla měnit občanům život mocenskou cestou a hledí na ně jako na loutky. V otázce omezení na akcích určených převážně pro osoby mladší 18 let pokládala vyjádření vlády za povrchní, protože neodpovědělo například na to, zda akce zaměřená na rodiče s dětmi je ještě akcí převážně pro děti či ne. Uváděla jako příklad, že na hradech se konají rytířské turnaje či jiná představení, která sledují i dospělí, a to nejen doprovod dětí. U takových akcí pak není jasné, zda jde o akci určenou převážně pro osoby mladší 18 let. Provozovatel stánku s občerstvením nadto nemusí být vlastníkem hradu vůbec informován, že se taková akce koná. Ve věci vyloučení kuřáren v restauracích dle navrhovatelky vláda vůbec nevysvětlila, proč mohou být kuřárny na letištích, ale ne v restauracích, a proč má tedy kuřák na letišti více práv než kuřák v restauraci. Především ale měla navrhovatelka postoj vlády za rozporný s liberálními základy státu. Argumentace vlády ochranou zdraví dle čl. 31 Listiny podle navrhovatelky ukazuje, že vláda nepochopila Listinu jako nástroj ochrany práv a svobod občanů, ale jako nástroj státní moci proti občanům. Pokud občan může odmítnout léčbu v nemocnici, byť to může mít za následek jeho smrt, tím spíše může jít kouřit do kuřárny s ostatními kuřáky. Pokud to vláda nerespektuje, dostává se do pozice totalitní vlády, která chce vytvořit nového člověka dle svých představ. K degustačním automatům na víno navrhovatelka podotkla, že vládní úředníci neznají moravské reálie a vláda vůbec nevysvětluje, proč chce možnost ochutnávání drahých vín prostřednictvím automatů zakázat. S případným odložením derogačních účinků rozhodnutí Ústavního soudu navrhovatelka nesouhlasila.

26. Ve smyslu § 44 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, rozhodl Ústavní soud ve věci bez konání ústního jednání, protože od něj nebylo lze očekávat další objasnění věci.

IV.
Znění a kontext napadených ustanovení

27. Navrhovatelka se domáhá zrušení celé řady ustanovení zákona o ochraně zdraví před škodlivými účinky návykových látek nebo jejich částí, jejichž platné a účinné znění Ústavní soud níže pro přehlednost uvede (pozn. red.: napadená ustanovení jsou vyznačena tučně).

28. Napadený § 3 odst. 2 písm. d) zákona o ochraně zdraví před škodlivými účinky návykových látek a jeho kontext zní:

§ 3
Zákaz prodeje tabákových výrobků, kuřáckých pomůcek, bylinných výrobků určených ke kouření a elektronických cigaret

(1) Zakazuje se prodávat tabákové výrobky, kuřácké pomůcky, bylinné výrobky určené ke kouření a elektronické cigarety mimo prodejnu specializovanou na prodej tohoto zboží, prodejnu, která je potravinářským podnikem, prodejnu s převažujícím sortimentem denního a jiného periodického tisku, provozovnu stravovacích služeb, ubytovací zařízení, stánek s občerstvením, který má pevnou konstrukci a splňuje podmínky pro provozování potravinářského podniku za účelem provozování stravovacích služeb podle zákona o ochraně veřejného zdraví (dále jen „stánek s občerstvením“), stánek pevné konstrukce s převažujícím sortimentem denního a jiného periodického tisku, stánek specializující se na prodej tohoto zboží umístěný uvnitř stavby určené pro obchod a dopravní prostředek letecké dopravy.

(2) Bez ohledu na ustanovení odstavce 1 se zakazuje prodávat tabákové výrobky, kuřácké pomůcky, bylinné výrobky určené ke kouření a elektronické cigarety

(…)

d) na akci určené převážně pro osoby mladší 18 let,

(…)

29. Napadený § 6 odst. 5 písm. d) zákona o ochraně zdraví před škodlivými účinky návykových látek a jeho kontext zní:

§ 6

(1) Tabákové výrobky, kuřácké pomůcky, bylinné výrobky určené ke kouření a elektronické cigarety lze prodávat prostřednictvím prostředku komunikace na dálku, pokud je vyloučen jejich prodej osobám mladším 18 let; za tím účelem musí být prodejce těchto výrobků prostřednictvím prostředku komunikace na dálku vybaven počítačovým systémem, který elektronicky jednoznačně ověří věk spotřebitele (dále jen „systém ověřování věku“). Prodejce je povinen v okamžiku prodeje ověřit, že kupující spotřebitel není mladší 18 let.

(…)

(4) Prodejce tabákových výrobků, kuřáckých pomůcek, bylinných výrobků určených ke kouření a elektronických cigaret prostřednictvím prostředku komunikace na dálku je povinen písemně oznámit údaje o systému ověřování věku a jeho fungování Ministerstvu zdravotnictví, a to, jde-li o

a) přeshraniční prodej tabákových výrobků a elektronických cigaret, které lze použít pro užívání výparů obsahující nikotin, do 5 dnů ode dne obdržení potvrzení o registraci podle zákona o potravinách a tabákových výrobcích,

b) prodej tabákových výrobků a elektronických cigaret na území České republiky, do 15 dnů přede dnem zahájení tohoto prodeje,

c) prodej kuřáckých pomůcek a bylinných výrobků určených ke kouření, do 15 dnů přede dnem zahájení tohoto prodeje, nebo

d) změnu těchto údajů, do 30 dnů ode dne, kdy ke změně došlo.

(5) Oznámení podle odstavce 4 musí vedle náležitostí stanovených správním řádem obsahovat tyto údaje:

a) identifikační číslo osoby prodejce,

b) adresu internetové stránky používanou k prodeji prostřednictvím prostředku komunikace na dálku,

c) popis systému ověřování věku a zajištění jeho fungování,

d) seznam členských států Evropské unie a smluvních států Dohody o Evropském hospodářském prostoru, kde se nacházejí potenciální spotřebitelé, jde-li o přeshraniční prodej podle § 7.

(…)

30. Napadený § 8 odst. 1 písm. k) zákona o ochraně zdraví před škodlivými účinky návykových látek, jeho kontext a související § 9 téhož zákona zní:

§ 8

(1) Zakazuje se kouřit

a) ve veřejnosti volně přístupném vnitřním prostoru, s výjimkou stavebně odděleného prostoru vyhrazeného ke kouření,

b) v tranzitním prostoru mezinárodního letiště, s výjimkou stavebně odděleného prostoru vyhrazeného ke kouření,

(…)

e) ve zdravotnickém zařízení a v prostorech souvisejících s jeho provozem, s výjimkou stavebně odděleného prostoru vyhrazeného ke kouření v uzavřeném psychiatrickém oddělení nebo v jiném zařízení pro léčbu závislostí,

(…)

k) ve vnitřním prostoru provozovny stravovacích služeb, s výjimkou užívání vodních dýmek,

(…)

§ 9

(1) Zjistí-li vlastník prostoru uvedeného v § 8 odst. 1 písm. a), c) a h), provozovatel mezinárodního letiště, provozovatel dopravního prostředku veřejné dopravy, poskytovatel zdravotních služeb, škola nebo školské zařízení, zřizovatel nebo poskytovatel služeb v zařízení, provozovně nebo v prostoru uvedeném v § 8 odst. 1 písm. g), provozovatel sportoviště, provozovatel zábavního prostoru, pořadatel akce, provozovatel provozovny stravovacích služeb nebo provozovatel zoologické zahrady, kde je kouření a používání elektronické cigarety podle § 8 nebo § 17 odst. 1 zakázáno, porušení tohoto zákazu, je povinen osobu, která nedodržuje zákaz kouření nebo zákaz používání elektronické cigarety, vyzvat, aby v tomto jednání nepokračovala nebo aby prostor opustila. Tato osoba je povinna výzvy uposlechnout.

(2) Prostor, s výjimkou prostoru uvedeného v § 8 odst. 1 písm. c), nebo dopravní prostředek, kde je kouření zakázáno, je osoba podle odstavce 1 povinna u vstupu označit zjevně viditelnou grafickou značkou „Kouření zakázáno“. Grafická podoba značky je uvedena v příloze k tomuto zákonu.

(3) Prostor, s výjimkou prostoru uvedeného v § 8 odst. 1 písm. c), nebo dopravní prostředek, kde je používání elektronických cigaret zakázáno, je osoba podle odstavce 1 povinna u vstupu označit zjevně viditelným textem informujícím o tom, že v tomto prostoru je používání elektronických cigaret zakázáno. Tento text musí být pořízen v českém jazyce černými tiskacími písmeny na bílém podkladě o velikosti písmen nejméně 1 cm.

31. Napadený § 11 odst. 2 písm. d) a odst. 4 a 6 zákona o ochraně zdraví před škodlivými účinky návykových látek a jejich kontext zní:

§ 11
Zákaz a omezení prodeje a podávání alkoholických nápojů

(1) Zakazuje se prodávat alkoholické nápoje mimo prodejnu, která je potravinářským podnikem, provozovnu stravovacích služeb, provozovnu výrobce vína, ubytovací zařízení, stánek s občer-

stvením, stánek specializující se na prodej tohoto zboží umístěný uvnitř stavby určené pro obchod a veřejný dopravní prostředek dálkové železniční, letecké, vodní a dálkové autobusové dopravy.

(2) Bez ohledu na ustanovení odstavce 1 se zakazuje prodávat nebo podávat alkoholické nápoje

(…)

d) na akci určené převážně pro osoby mladší 18 let,

(…)

(4) Zakazuje se prodávat alkoholické nápoje prostřednictvím prodejního automatu.

(5) Zakazuje se prodávat nebo podávat alkoholický nápoj osobě mladší 18 let.

(6) Zakazuje se prodávat nebo podávat alkoholický nápoj osobě, o níž lze důvodně předpokládat, že alkoholický nápoj vzápětí požije a následně bude vykonávat činnost, při níž by vzhledem k předchozímu požití alkoholického nápoje mohla ohrozit zdraví lidí nebo poškodit majetek.

(…)

32. Napadený § 19 zákona o ochraně zdraví před škodlivými účinky návykových látek zní (§ 19 je napaden jen ve slovech „svoje nebo“):

§ 19
Zákaz požívat alkoholické nápoje nebo užívat jiné návykové látky

Osoba, která vykonává činnost, při níž by mohla ohrozit život nebo zdraví **svoje nebo** jiné osoby nebo poškodit majetek, nebo ve vztahu k níž jiný právní předpis stanoví zákaz požívat alkohol nebo užívat jiné návykové látky, nesmí požívat alkoholické nápoje nebo užívat jiné návykové látky při výkonu této činnosti nebo před jejím vykonáváním, a to tak, aby zajistila, že tuto činnost nebude vykonávat pod vlivem alkoholu nebo jiné návykové látky.

33. Napadený § 24 odst. 2, 3, 4 a 5 zákona o ochraně zdraví před škodlivými účinky návykových látek zní (jednotlivé odstavce § 24 jsou vždy napadeny jen v částech, které se týkají hrazení nákladů za nezletilé osoby):

§ 24
Úhrada nákladů na odborné lékařské vyšetření a dopravu do zdravotnického zařízení

(…)

(2) Prokáže-li se přítomnost alkoholu nebo jiné návykové látky, uhradí vyšetřovaná osoba tomu, kdo uhradil poskytovateli zdravotních služeb odborné lékařské vyšetření podle odstavce 1, náklady, které mu úhradou odborného lékařského vyšetření vznikly**; pokud je vyšetřovaná osoba nezletilá, která není plně svéprávná, hradí tyto náklady její zákonný zástupce**.

(3) Náklady na dopravu vyšetřované osoby do zdravotnického zařízení za účelem provedení odborného lékařského vyšetření hradí v případě, že se prokáže přítomnost alkoholu nebo jiné návykové látky, vyšetřovaná osoba**; pokud je vyšetřovaná osoba nezletilá, která není plně svéprávná, hradí tyto náklady její zákonný zástupce**. Neprokáže-li se přítomnost alkoholu nebo jiné návykové

látky, náklady nese Policie České republiky, Vojenská policie, obecní policie, Vězeňská služba, zaměstnavatel, kontrolní orgán nebo poskytovatel zdravotních služeb, v rámci jejichž působnosti byla učiněna výzva k vyšetření podle § 21 odst. 1 nebo výzva k vyšetření podle § 21 odst. 2, nejde-li o případ diferenciální diagnózy hrazené z veřejného zdravotního pojištění.

(4) Pokud bylo odborné lékařské vyšetření provedeno z důvodu odmítnutí orientačního vyšetření vyšetřovanou osobou, má vyšetřovaná osoba povinnost uhradit tomu, kdo poskytovateli zdravotních služeb odborné lékařské vyšetření podle odstavce 1 uhradil, náklady, které mu takovou úhradou vznikly, bez ohledu na výsledek vyšetření; tato osoba hradí i náklady na její dopravu do zdravotnického zařízení za účelem provedení odborného lékařského vyšetření. **Pokud je vyšetřovaná osoba nezletilá, která není plně svéprávná, hradí náklady její zákonný zástupce.**

(5) Toxikologické vyšetření hradí poskytovateli zdravotních služeb ten, kdo si toto vyšetření vyžádal. Není-li uhrazená částka součástí nákladů řízení podle jiného právního předpisu a prokáže-li se přítomnost alkoholu nebo jiné návykové látky, uhradí vyšetřovaná osoba tomu, kdo uhradil poskytovateli zdravotních služeb toxikologické vyšetření, náklady, které mu úhradou toxikologického vyšetření vznikly**; pokud je vyšetřovaná osoba nezletilá, která není plně svéprávná, hradí tyto náklady její zákonný zástupce**.

34. Napadené části § 35 zákona č. 65/2017 Sb., o ochraně zdraví před škodlivými účinky návykových látek, ve znění zákona č. 183/2017 Sb., a jejich kontext zní [§ 35 je napaden jen v odstavci 1 písm. a) ve slovech „nebo 4“, v odstavci 1 písm. k), v odstavci 2 písm. b) ve slovech „k) nebo“ a v odstavci 4 písm. a) ve slovech „k) nebo“]:

§ 35
Přestupky fyzických osob

(1) Fyzická osoba se dopustí přestupku tím, že

a) v rozporu s § 3 odst. 1, 2 nebo 3 nebo § 11 odst. 1, 2, 3 **nebo 4** prodá tabákový výrobek, kuřáckou pomůcku, bylinný výrobek určený ke kouření, elektronickou cigaretu nebo alkoholický nápoj,

(…)

k) v rozporu s § 11 odst. 6 prodá nebo podá alkoholický nápoj osobě, o níž lze důvodně předpokládat, že alkoholický nápoj vzápětí požije a následně bude vykonávat činnost, při níž by vzhledem k předchozímu požití alkoholického nápoje mohla ohrozit zdraví lidí nebo poškodit majetek,

(…)

o) v rozporu s § 19

1. požije alkoholický nápoj nebo užije jinou návykovou látku, ačkoliv ví, že bude vykonávat činnost, při níž by mohla ohrozit život nebo zdraví svoje nebo jiné osoby nebo poškodit majetek,

2. po požití alkoholického nápoje nebo po užití jiné návykové látky vykonává činnost, při níž by mohla ohrozit život nebo zdraví svoje nebo jiné osoby nebo poškodit majetek, nebo

(…)

(2) Za přestupek lze uložit pokutu do

a) 5 000 Kč, jde-li o přestupek podle odstavce 1 písm. d) až h) nebo m),

b) 10 000 Kč, jde-li o přestupek podle odstavce 1 písm. **k) nebo** l),

(…)

(4) Za přestupek lze uložit zákaz činnosti do

a) 1 roku, jde-li o přestupek podle odstavce 1 písm. **k) nebo** l),

(…)

35. Napadené části § 36 zákona č. 65/2017 Sb., o ochraně zdraví před škodlivými účinky návykových látek, ve znění zákona č. 183/2017 Sb., a jejich kontext zní [§ 36 je napaden jen v odstavci 1 písm. b), v odstavci 1 písm. j) ve slovech „nebo 4“, v odstavci 1 písm. k) a m) a v odstavci 10 písm. b) v označení písmen „b)“ a „k), m)“]:

§ 36
Přestupky právnických a podnikajících fyzických osob

(1) Prodejce se dopustí přestupku tím, že

(…)

b) v rozporu s § 3 odst. 2 písm. d) prodá tabákový výrobek, kuřáckou pomůcku, bylinný výrobek určený ke kouření nebo elektronickou cigaretu na akci určené převážně pro osoby mladší 18 let,

(…)

j) v rozporu s § 11 odst. 1, § 11 odst. 2 písm. a), b), c), e), f) nebo g) nebo § 11 odst. 3 **nebo 4** prodá nebo podá alkoholický nápoj,

k) v rozporu s § 11 odst. 2 písm. d) prodá nebo podá alkoholický nápoj na akci určené převážně pro osoby mladší 18 let,

l) v rozporu s § 11 odst. 5 prodá nebo podá alkoholický nápoj osobě mladší 18 let,

m) v rozporu s § 11 odst. 6 prodá nebo podá alkoholický nápoj osobě, o níž lze důvodně předpokládat, že alkoholický nápoj vzápětí požije a následně bude vykonávat činnost, při níž by vzhledem k předchozímu požití alkoholického nápoje mohla ohrozit zdraví lidí nebo poškodit majetek,

(…)

(8) Provozovatel provozovny stravovacích služeb se dopustí přestupku tím, že

a) v rozporu s § 9 odst. 1 nevyzve osobu, která nedodržuje zákaz kouření na místě, na němž je kouření zakázáno, aby v tomto jednání nepokračovala nebo aby prostor opustila, nebo

b) nesplní označovací povinnost podle § 9 odst. 2.

(…)

(10) Za přestupek lze uložit pokutu do

(…)

b) 50 000 Kč, jde-li o přestupek podle odstavce 1 písm. **b)**, d), e), h), **k), m)**, n) a o), odstavce 2 písm. a), c) až e), odstavce 3 písm. a) a c), odstavce 4 písm. a), c), d), e) a f), odstavce 5 písm. a) a c), odstavce 6 písm. a) a c), odstavce 7 písm. a) a c), odstavce 8 písm. a) nebo odstavce 9 písm. a),

(…)

V.
Podmínky meritorního posouzení návrhu

36. Ústavní soud konstatuje, že je příslušný k projednání návrhu na zrušení napadených zákonných ustanovení, návrh splňuje všechny zákonem stanovené formální náležitosti a navrhovatelka byla k jeho podání oprávněna [§ 64 odst. 1 písm. b) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu]. Zároveň neshledává žádný z důvodů nepřípustnosti návrhu nebo pro zastavení řízení o něm. Podmínky pro jeho meritorní posouzení jsou tudíž splněny.

VI.
Posouzení kompetence a ústavní konformity procedury přijetí napadených zákonných ustanovení

37. Podle § 68 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 48/2002 Sb., sestává posouzení ústavnosti zákona s ústavním pořádkem ze zodpovězení tří otázek: zda byl zákon přijat a vydán v mezích Ústavou stanovené kompetence, ústavně předepsaným způsobem a zda jeho obsah je v souladu s ústavními zákony.

38. Napadená ustanovení či jejich části byly přijaty jako součást nového zákona o ochraně zdraví před škodlivými účinky návykových látek, který nabyl účinnosti 31. května 2017. Tento zákon byl již změněn zákonem č. 183/2017 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákona o některých přestupcích. Napadená ustanovení či jejich části však změn nedoznaly. Obecně došlo ke změně terminologie tak, že porušení zákona fyzickými i právnickými osobami je v § 35 a 36 zákona č. 65/2017 Sb., o ochraně zdraví před škodlivými účinky návykových látek, ve znění zákona č. 183/2017 Sb., označováno jako „přestupek“. Z hlediska kontextu napadených ustanovení došlo v úvodní části § 35 odst. 4 zákona k vypuštění slov „spolu s pokutou“, zákaz činnosti dle tohoto ustanovení tak lze uložit i samostatně. V úvodní části § 36 odst. 10 zákona byla slova „se uloží pokuta“ nahrazena slovy „lze uložit pokutu“.

39. Parlament měl ve smyslu čl. 15 odst. 1 Ústavy kompetenci k přijetí zákona o ochraně zdraví před škodlivými účinky návykových látek. Z vyjádření jeho komor a z veřejně přístupných dokumentů vztahujících se k legislativnímu procesu Ústavní soud zjistil, že návrh zákona (sněmovní tisk č. 828, 7. volební období, 2013–2017), jehož součástí byla i napadená ustanovení nebo jejich části, předložila vláda Poslanecké sněmovně dne 2. června 2016. Poslanecká sněmovna jej schválila ve třetím čtení dne 9. prosince 2016 na své 53. schůzi (usnesení č. 1480). Pro přijetí zákona hlasovalo 118 z přítomných 163 poslanců, 23 poslanců hlasovalo proti a 22 se hlasování zdrželo.

40. Po postoupení návrhu zákona Senátu přikázal organizační výbor Senátu tisk k projednání mimo jiné i ústavně-právnímu výboru. Ústavně-právní výbor však k projednávanému tisku nepřijal žádné usnesení. Senát projednal a schválil návrh zákona (senátní tisk č. 28, 11. funkční období, 2016–2018) dne 19. ledna 2017 na své 4. schůzi (usnesení č. 80). Pro přijetí zákona hlasovalo 45 z 68 přítomných senátorů, proti 12 a 11 se hlasování zdrželo. Přijatý zákon byl doručen prezidentu republiky dne 31. ledna 2017 a podepsán jím byl dne 14. února 2017. K jeho vyhlášení došlo ve Sbírce zákonů dne 3. března 2017 v částce 21 pod č. 65/2017 Sb.; účinnosti nabyl dne 31. května 2017.

41. Tato zjištění postačují k závěru, že zákon byl přijat ústavně předepsaným způsobem. Navrhovatelka ostatně k proceduře přijetí zákona neuplatnila žádné námitky. Skutečnost, že Poslanecká sněmovna v předepsané proceduře neschválila některé pozměňovací návrhy, neústavnost zákona nemůže založit. Ústavní soud totiž k derogaci právního předpisu pro procedurální vady normotvorného procesu přistupuje tehdy, došlo-li v legislativním procesu přímo k porušení Ústavy či jiné části ústavního pořádku nebo k porušení některého z ustanovení tzv. podústavního práva (například zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů), vždy však jen v případě, že porušení nabývá ústavněprávní dimenze, zejména z důvodu ochrany volné soutěže politických stran a ochrany menšin [srov. např. nálezy ze dne 1. března 2011 sp. zn. Pl. ÚS 55/10 (N 27/60 SbNU 279; 80/2011 Sb.) nebo ze dne 27. listopadu 2012 sp. zn. Pl. ÚS 1/12 (N 195/67 SbNU 333; 437/2012 Sb.)]. Takové pochybení nebylo navrhovatelkou namítáno a ani Ústavní soud jej nezjistil.

VII.
Obecná východiska meritorního posouzení

42. Vzhledem k tomu, že Ústavní soud neshledal nedostatek kompetence ani nedostatky v proceduře přijetí napadených ustanovení, přistoupil k posouzení věcného souladu těchto ustanovení s ústavním pořádkem.

VII.1
Povaha práv, která dle navrhovatelky mají být porušena, a přezkum zásahů do těchto práv Ústavním soudem

43. Navrhovatelka namítla rozpor jednotlivých částí zákona s čl. 1 odst. 1 Ústavy, dle něhož je Česká republika demokratickým právním státem, s omezením státní moci a zákazem libovůle ze strany státní moci obsaženým v čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny, s lidskou svobodou jako hodnotou deklarovanou v čl. 1 Listiny, s ochranou vlastnictví dle čl. 11 odst. 1 Listiny a s právem podnikat dle čl. 26 odst. 1 Listiny. K obsahu těchto ustanovení a způsobu, jakým se projevují v řízení o zrušení zákonů a jiných právních předpisů, se Ústavní soud již opakovaně vyjádřil. Na tomto místě svůj dosavadní přístup stručně připomene, neboť předznamenává posouzení napadených ustanovení.

44. Odkazem na úvodní ustanovení Ústavy a Listiny navrhovatelka zdůrazňuje základní principy a hodnoty, k nimž se Česká republika přihlásila, avšak z nichž konkrétní veřejná subjektivní práva nevyplývají. Významu nabývají zejména v souvislosti s následujícími ustanoveními těchto předpisů jako interpretační východisko či argumentační nástroj v úvahách Ústavního soudu.

45. Ústavní soud tak například dovodil, že z čl. 1 odst. 1 Ústavy plyne respekt k základním právům a svobodám jednotlivce [např. již citovaný nález sp. zn. Pl. ÚS 55/10 nebo nález ze dne 22. března 2011 sp. zn. Pl. ÚS 24/10 (N 52/60 SbNU 625; 94/2011 Sb.)], zákaz retroaktivity, resp. princip právní jistoty [nález ze dne 24. května 1994 sp. zn. Pl. ÚS 16/93 (N 25/1 SbNU 189; 131/1994 Sb.)]. Zároveň je čl. 1 Ústavy úzce provázán i se zákazem libovůle ze strany státní moci obsaženým v čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny [srov. nález ze dne 23. května 2000 sp. zn. Pl. ÚS 24/99 (N 73/18 SbNU 135; 167/2000 Sb.) a již citovaný nález sp. zn. Pl. ÚS 24/10].

46. Především ale Ústavní soud konstantně judikuje, že čl. 1 Listiny, jehož porušení je výslovně namítáno, nelze vykládat izolovaně od dalších obecných článků 2 až 4 Listiny, ale naopak je nutno pojmout je jako jeden celek. Z úpravy těchto obecných ustanovení je zřejmé, že základní chráněné hodnoty vyjmenované v čl. 1 Listiny nekoncipoval ústavodárce jako absolutní. To odráží i čl. 4 Listiny, který přímo předpokládá existenci zákonem stanovených povinností a omezení, ale i čl. 2 odst. 3 Listiny, v němž se předvídá možnost uložit určité povinnosti či omezení [srov. nález Ústavního soudu České a Slovenské Federativní republiky ze dne 8. října 1992 sp. zn. Pl. ÚS 22/92; jde o nález č. 11 Sbírky usnesení a nálezů Ústavního soudu ČSFR, Praha : Linde, 2011, str. 41, a dále nálezy ze dne

12. března 2008 sp. zn. Pl. ÚS 83/06 (N 55/48 SbNU 629; 116/2008 Sb.), ze dne 26. května 2009 sp. zn. Pl. ÚS 40/08 (N 120/53 SbNU 501; 241/2009 Sb.) a ze dne 15. května 2012 sp. zn. Pl. ÚS 17/11 (N 102/65 SbNU 367; 220/2012 Sb.)].

47. Vlastnické právo chráněné čl. 11 odst. 1 Listiny proti tomu svou povahou náleží mezi základní lidská práva a svobody jednotlivce. Stejně jako jiná základní práva je nicméně také omezitelné, zejména v případě kolize s dalším základním právem nebo v případě nezbytného prosazení ústavně aprobovaného veřejného zájmu. Aby Ústavní soud zjistil, zda k omezení vlastnického práva došlo v souladu s čl. 11 Listiny, posuzuje nejprve to, zda se tak stalo na základě zákona a v jeho mezích [srov. nález ze dne 11. října 1995 sp. zn. Pl. ÚS 3/95 (N 59/4 SbNU 91; 265/1995 Sb.) nebo nález ze dne 22. března 2005 sp. zn. Pl. ÚS 63/04 (N 61/36 SbNU 663; 210/2005 Sb.)]. Jsou-li tyto podmínky splněny, přistupuje k tzv. testu proporcionality a zkoumá, zda předmětné opatření sleduje legitimní (ústavně aprobovaný) cíl, a pokud ano, zda je k dosažení tohoto cíle vhodné (požadavek vhodnosti), zda tohoto cíle nelze dosáhnout jiným způsobem, jenž by byl k dotčenému základnímu právu šetrnější (požadavek potřebnosti), a nakonec, zda zájem na dosažení tohoto cíle v rámci určitého právního vztahu převáží nad dotčeným základním právem (proporcionalita v užším smyslu).

48. K právu podnikat a související judikatuře se Ústavní soud naposledy podrobně vyslovil v nálezu týkajícím se elektronické evidence tržeb [nález ze dne 12. prosince 2017 sp. zn. Pl. ÚS 26/16 (8/2018 Sb.)]. Připomněl, že v souladu s čl. 26 Listiny je třeba rozlišovat přístup k právu podnikat jako svobodě podnikání zaručené v odstavci 1 tohoto ustanovení a proti tomu vlastní výkon povolání nebo jiné hospodářské činnosti zahrnující i podmínky s tímto výkonem spojené, které lze stanovit zákonem (čl. 26 odst. 2 Listiny). Dále zdůraznil, že právo podnikat je zařazeno do hlavy čtvrté Listiny mezi tzv. hospodářská, sociální a kulturní práva a zároveň jde o hospodářské, sociální a kulturní právo vyjmenované v čl. 41 odst. 1 Listiny. Proto není přímo aplikovatelné ve stejném rozsahu jako základní lidská práva či politická práva. Úprava těchto práv je primárně v rukou zákonodárce a pouze sekundárně a v omezené míře lze ústavní garance hospodářských, sociálních a kulturních práv považovat za otázku judiciální. I v případě základních práv podle čl. 26 odst. 1 Listiny se však uplatní požadavek vyplývající z jejího čl. 4 odst. 4, aby při stanovení mezí těchto práv bylo šetřeno jejich podstaty a smyslu.

49. Těmto závěrům pak odpovídá i metodologie přezkumu zásahu do práva podnikat. Testem ústavnosti projde i taková zákonná úprava, která sleduje legitimní cíl a činí tak způsobem, jejž si lze představit jako rozumný prostředek k jeho dosažení, byť nemusí jít o prostředek nejlepší, nejvhodnější, nejúčinnější či nejmoudřejší [srov. také nález ze dne 5. října 2006 sp. zn. Pl. ÚS 61/04 (N 181/43 SbNU 57; 16/2007 Sb.)]. Metodologickým nástrojem Ústavního soudu k přezkumu zásahu zákonodárce do práva podnikat je proto tzv. test rozumnosti (odlišný od testu proporcionality), který odráží jak nutnost respektovat poměrně rozsáhlou diskreci zákonodárce, tak potřebu vyloučit jeho případné excesy.

50. Test rozumnosti se skládá ze čtyř následujících kroků:

I. Vymezení smyslu a podstaty základního práva, tedy jeho esenciálního obsahu.
II. Zhodnocení, zda se zákon nedotýká samotné existence základního práva nebo skutečné realizace jeho esenciálního obsahu.
III. Posouzení, zda zákonná úprava sleduje legitimní cíl; tedy zda není svévolným zásadním snížením celkového standardu základních práv.
IV. Zvážení otázky, zda zákonný prostředek použitý k jeho dosažení je rozumný (racionální), byť nikoliv nutně nejlepší, nejvhodnější, nejúčinnější či nejmoudřejší.

51. V již citovaném nálezu sp. zn. Pl. ÚS 26/16 Ústavní soud v návaznosti na starší judikaturu vymezil, že smysl a podstatu práva podnikat tvoří jednak rovina ryze individuální (možnost seberealizace jednotlivce), jednak rovina materiálněprávní, kdy taková svoboda jednotlivce je zároveň podstatnou náležitostí demokratického právního státu, a jednak rovina ekonomická (zjednodušeně jde o dosažení zisku, jenž je částečně zdaněn tak, aby stát získal prostředky pro plnění svých funkcí). Jinak řečeno, u práva podnikat a vykonávat jinou hospodářskou činnost by se o omezení dotýkající se jeho podstaty a smyslu jednalo tehdy, jestliže by v jeho důsledku určitá činnost přestala být způsobilá zajistit

prostředky pro potřeby těch, kteří ji vykonávají [nálezy ze dne 8. prosince 2015 sp. zn. Pl. ÚS 5/15 (N 204/79 SbNU 313; 15/2016 Sb.), bod 48, nebo ze dne 23. května 2017 sp. zn. Pl. ÚS 10/12 (207/2017 Sb.), bod 66].

52. V nálezu týkajícím se elektronické evidence tržeb se přitom Ústavní soud musel zabývat zákonnou podmínkou, u níž lze uvažovat i o tom, že podmiňuje samotný přístup k podnikání, neboť bez jejího splnění podnikání v daných oborech není ani možné zahájit (podmínka *sine qua non*). Napadaná omezení prodeje návykových látek či kouření, s výjimkou oznámení zasílaného Ministerstvu zdravotnictví dle § 6 odst. 4 a 5 zákona o ochraně zdraví před škodlivými účinky návykových látek, jsou proti tomu podmínkami, které omezují podnikatele až při vlastním výkonu podnikání, a nikoli podmínkami již pro přístup k němu, které Ústavní soud posuzuje přísněji.

VII.2
Cíl zákona o ochraně zdraví před škodlivými účinky návykových látek

53. Výše zmíněná práva a svobody, jejichž porušení navrhovatelka namítá, se dostávají do kolize se základními právy, jejichž ochranu či prosazení přijetí napadené právní úpravy sledovalo. Již ze samotného názvu zákona o ochraně zdraví před škodlivými účinky návykových látek i z téměř každého z jeho hmotněprávních ustanovení totiž vyplývá, že jeho přijetím a naplňováním byla sledována ochrana zdraví (zaručená ze strany státu čl. 31 Listiny), potažmo i života (čl. 6 odst. 1 Listiny), zvláštní ochrana dětí a mladistvých i ochrana těhotných žen (čl. 32 i čl. 6 odst. 1 Listiny). V širších souvislostech lze smysl zákona pak spatřovat i ve zlepšení životního prostředí (čl. 35 odst. 1 Listiny) a snížení výdajů státu v oblasti zdravotnictví a bezpečnosti. Takovým závěrům nasvědčuje i důvodová zpráva k vládnímu návrhu tohoto zákona, podle níž je hlavním obecným cílem zákona „posílení ochrany před škodami působenými návykovými látkami. Prioritním je v tomto ohledu zvýšení ochrany veřejného zdraví, zejména pokud jde o děti a mladistvé, ale zároveň zaměření na snížení dopadů škod působených návykovými látkami v rovině sociální, bezpečnostní a hospodářské“. (Digitální repozitář Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky, sněmovní tisk č. 828/0, 7. volební období, dostupné na www.psp.cz.)

54. Důvodová zpráva poukazuje na studii, dle níž v roce 2007 činily společenské náklady (zahrnující například náklady na poskytování zdravotních služeb, sociálních služeb a náklady spojené s trestnou činností páchanou v důsledku užití návykových látek) užívání návykových látek celkem 56,2 miliardy Kč; z toho společenské náklady užívání tabáku činily 33,1 miliard Kč, u alkoholu 16,4 miliard Kč a u nelegálních návykových látek 6,7 miliard Kč. Jiné studie či odborné odhady mají nasvědčovat tomu, že společenské náklady spojené se škodami působenými užíváním návykových látek mohou být ve skutečnosti ještě mnohem vyšší, zejména u alkoholu a tabáku (srov. str. 169 důvodové zprávy). Dále na str. 174 odkazuje na studie, dle nichž zemře ročně v České republice v důsledku onemocnění spojených s užíváním tabákových výrobků 18 tisíc lidí, přičemž kouření způsobuje 9 z 10 případů rakoviny plic, až 6x častěji rakovinu hlavy/krku, až 4x častěji rakovinu slinivky břišní, až 14x častěji chronickou obstrukční plicní nemoc, až 10x častěji kardiovaskulární onemocnění (např. infarkt myokardu, mozkové příhody). Z jiných výzkumů popisovaných např. na str. 174 až 177 důvodové zprávy pak vyplývá nedostatečná ochrana dětí před vystavováním tabákovému kouři, alkoholu i nelegálním drogám, souvislost mezi konzumací alkoholu, užíváním tabáku a nelegálních drog a řada dalších sociografických poznatků.

55. Cíli jednotlivých napadených ustanovení či částí zákona se bude Ústavní soud zabývat níže, při jejich vlastním přezkumu.

56. K ochraně zdraví a života Ústavní soud v minulosti zdůraznil, že náleží mezi základní hodnoty [srov. nálezy ze dne 27. září 2006 sp. zn. Pl. ÚS 51/06 (N 171/42 SbNU 471; 483/2006 Sb.), bod 37, ze dne 23. září 2008 sp. zn. Pl. ÚS 11/08 (N 155/50 SbNU 365), bod 26, ze dne 14. října 2008 sp. zn. Pl. ÚS 40/06 (N 171/51 SbNU 93; 6/2009 Sb.), bod 54]. Subjektem odpovědným za zajišťování a naplnění práva na ochranu zdraví je stát, a je proto také na něm, aby za tímto účelem přijal adekvátní

opatření, mimo jiné i prostřednictvím zlepšování všech stránek vnějších životních podmínek (již citovaný nález sp. zn. Pl. ÚS 11/08). Ústavní pořádek přitom poskytuje zákonodárci relativně široký prostor pro uvážení, jak konkrétně ochranu zdraví zajistit (již citovaný nález sp. zn. Pl. ÚS 40/06).

57. Z práva na ochranu zdraví vyplývá pozitivní povinnost státu konat (mimo jiné jde o základní povinnost státu dle čl. 1 ústavního zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky) a chránit zdraví nejrůznějšími potřebnými opatřeními. Samotná Listina výslovně připouští ochranu zdraví jako výjimku ze zákazu nucených prací (čl. 9 odst. 2 Listiny), jako možný důvod omezení pro výkon vlastnictví (čl. 11 odst. 3 Listiny), výjimku pro zásah do nedotknutelnosti obydlí (čl. 12 odst. 3 Listiny), možný důvod omezení svobody pohybu a pobytu (čl. 14 odst. 3 Listiny), svobodného projevování náboženství nebo víry (čl. 16 odst. 4 Listiny), svobody projevu a práva na informace (čl. 17 odst. 4 Listiny) a práva pokojně se shromažďovat (čl. 19 odst. 2 Listiny).

58. Ústavní soud již také konstatoval, že z čl. 31 Listiny plyne povinnost státu chránit zdraví populace, a tedy v případech přesahujících právní sféru jednotlivce povinnost chránit zdraví i proti vůli dotčených osob (již citovaný nález sp. zn. Pl. ÚS 11/08). Proto je třeba rozlišovat situace, v nichž je chráněno zdraví jednotlivce v konkrétním případě, ale zároveň musí být respektována jeho důstojnost a svoboda rozhodování [např. případy nesouhlasu s poskytnutím zdravotní péče, srov. navrhovatelkou zmiňovaný nález sp. zn. I. ÚS 2078/16, či výjimečně akceptovatelný nesouhlas s povinným očkováním, např. nálezy ze dne 3. února 2011 sp. zn. III. ÚS 449/06 (N 10/60 SbNU 97) nebo ze dne 22. prosince 2015 sp. zn. I. ÚS 1253/14 (N 220/79 SbNU 527)], od situací, kdy stát chrání populaci plošně bez ohledu na vůli jednotlivců [a to byť by i následně byly dovozeny aplikační výjimky, srov. právě plošnou povinnost očkování znovu aprobovanou např. nálezem ze dne 27. ledna 2015 sp. zn. Pl. ÚS 19/14 (N 16/76 SbNU 231; 97/2015 Sb.), dále např. plošná omezení v nakládání s omamnými a psychotropními návykovými látkami, opatření při ochraně před epidemiemi a závažnými nakažlivými chorobami nebo ochranu zdraví při práci i proti vůli jednotlivce, viz již citovaný nález sp. zn. Pl. ÚS 11/08].

59. Nelze přehlédnout, že cíle sledované zákonem o ochraně zdraví před škodlivými účinky návykových látek v obecné rovině také slouží k uskutečnění mezinárodních závazků České republiky jako státu, který se hlásí k tomu, že tyto své závazky dodržuje (čl. 1 odst. 2 Ústavy). Zmínit lze například čl. 12 Mezinárodního paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech, vyhlášeného pod č. 120/1976 Sb., dle něhož smluvní státy uznávají právo každého na dosažení nejvýše dosažitelné úrovně fyzického a duševního zdraví a učiní opatření k dosažení plného uskutečnění tohoto práva, která budou zahrnovat mimo jiné opatření ke snížení počtu potratů a kojenecké úmrtnosti a opatření ke zdravému vývoji dítěte, zlepšení všech stránek vnějších životních podmínek a průmyslové hygieny a prevenci, léčení a kontrolu epidemických, místních nemocí, chorob z povolání a jiných nemocí.

60. Obdobně dle čl. 24 Úmluvy o právech dítěte, vyhlášené pod č. 104/1991 Sb., státy uznávají právo dítěte na dosažení nejvýše dosažitelné úrovně zdravotního stavu a činí potřebná opatření ke snižování kojenecké a dětské úmrtnosti a také všechna účinná a nutná opatření k odstranění všech tradičních praktik škodících zdraví dětí.

61. Dle čl. 11 Evropské sociální charty, vyhlášené pod č. 14/2000 Sb. m. s., se státy zavazují přijímat opatření zaměřená zejména na odstranění příčin nemocí v co nejvyšší možné míře, poskytování poradenských a vzdělávacích služeb na podporu zdraví a zvýšení odpovědnosti jednotlivce v záležitostech zdraví a co největší prevenci epidemických, endemických a jiných nemocí.

62. Česká republika je rovněž smluvní stranou Rámcové úmluvy Světové zdravotnické organizace o kontrole tabáku, vyhlášené pod č. 71/2012 Sb. m. s., (dále jen „Rámcová úmluva“). Ustanovení čl. 4 řadí mezi hlavní zásady této úmluvy potřebu přijmout opatření na ochranu všech osob před expozicí tabákovému kouři a potřebu přijmout opatření k prevenci zahájení užívání tabákových výrobků, na propagaci a podporu odvykání a na snižování užívání tabákových výrobků v jakékoli formě. Dále je jako hlavní zásada konstatováno, že komplexní vícesektorová opatření a odezvy vedoucí ke snižování spotřeby všech tabákových výrobků na národní, regionální a mezinárodní úrovni jsou,

v souladu se zásadami ochrany a podpory veřejného zdraví, nezbytné pro prevenci výskytu onemocnění, předčasné disability a úmrtnosti v důsledku spotřeby tabáku a expozice tabákovému kouři. V čl. 5 odst. 3 Rámcové úmluvy se smluvní státy zavazují postupovat při vytváření a realizaci svých politik v oblasti veřejného zdraví tak, aby je ochránily před komerčními a ostatními zájmy tabákového průmyslu.

63. Dle čl. 8 Rámcové úmluvy smluvní strany uznávají, že vědecké důkazy jednoznačně poukazují na to, že expozice tabákovému kouři způsobuje smrt, onemocnění a disabilitu. Každá smluvní strana proto přijme a zavede v oblastech spadajících podle vnitrostátních právních předpisů do její vnitrostátní jurisdikce a v ostatních oblastech svých pravomocí aktivně podpoří přijetí a zavedení účinných legislativních, prováděcích, správních anebo dalších opatření poskytujících ochranu před expozicí tabákovému kouři ve vnitřních prostorách pracovišť, ve veřejné dopravě, vnitřních prostorách veřejných míst a podle potřeby na dalších veřejných místech.

64. I s ohledem na prohlášení obsažené v čl. 8 Rámcové úmluvy akceptuje Ústavní soud provázanost mezi omezováním kouření i omezováním expozice tabákovému kouři a ochranou zdraví. Nebude proto v tomto směru sám rozebírat jednotlivé vědecké studie, aby tuto provázanost ověřil nebo na ni poukázal. Ani navrhovatelka ostatně negativní důsledky kouření a tabákového kouře nezpochybňuje.

65. Opomenout nelze ani unijní úroveň právní úpravy představovanou zejména směrnicí 2014/40/EU, která dopadá především na označování a prodej tabákových a obdobných výrobků. Poukázat lze i na doporučení Rady ze dne 30. listopadu 2009 o nekuřáckém prostředí č. 2009/C 296/02 a následné zprávy Evropské komise týkající se ochrany před pasivním kouřením.

66. Z těchto obecných poznatků tedy Ústavní soud vyjde při posouzení jednotlivých napadených ustanovení či částí zákona o ochraně zdraví před škodlivými účinky návykových látek. Argumenty navrhovatelky se upínají k lidské svobodě jako základní hodnotě demokratického právního státu. Ústavní soud na základě výše uvedeného musí být pamětliv ale i toho, že ochrana lidské svobody bez ochrany lidského života, zdraví a životního prostředí, které život i jeho svobodu umožňuje, by postrádala smysl. Právní regulace rozsahu a mezí základních práv závisí na možnostech společnosti a stavu společenského i vědeckého poznání. Rozsah a meze základních práv proto nejsou neměnné a neomezitelné. Znovu by bylo možno odkázat na nálezy, v nichž Ústavní soud připomněl, že základní chráněné hodnoty obsažené v úvodních ustanoveních Listiny zákonodárce nekoncipoval jako absolutní, resp. neohraničené a jejich možné omezení předvídá sama Listina jak v čl. 4, tak i v čl. 2 odst. 3 (srov. bod 46).

VIII.
Vlastní posouzení jednotlivých napadených ustanovení či částí zákona

67. Vlastní posouzení věcného souladu napadených ustanovení zákona o ochraně zdraví před škodlivými účinky návykových látek s ústavním pořádkem Ústavní soud provedl dle věcné souvislosti v sedmi okruzích odpovídajících sedmi okruhům námitek navrhovatelky.

68. Protože každá povinnost může být ukládána toliko na základě zákona a v jeho mezích a současně meze základních práv a svobod mohou být upraveny pouze zákonem (srov. čl. 4 odst. 1 a 2 Listiny) a omezení vlastnického práva je možné pouze na základě zákona (čl. 11 odst. 4 Listiny), může na tomto místě Ústavní soud souhrnně zhodnotit, že všechna napadená ustanovení jsou přímo zákonnými ustanoveními. Způsobem jejich přijetí se Ústavní soud zabýval již výše (srov. část VI tohoto nálezu) a neshledal žádné procedurální ani kompetenční nedostatky. Pro všechny dále posuzované části zákona proto platí, že podmínka, aby k omezení práv docházelo toliko na základě zákona a v jeho mezích, je splněna.

VIII.1
Ustanovení týkající se „akcí určených převážně pro osoby mladší 18 let“

69. Prvním okruhem námitek navrhovatelka napadla zákazy obsažené v § 3 odst. 2 písm. d) a § 11 odst. 2 písm. d) zákona o ochraně zdraví před škodlivými účinky návykových látek a související přestupky upravené v § 36 odst. 1 písm. b) a k) a § 36 odst. 10 písm. b) téhož zákona. Jde o zákaz prodávat tabákové a obdobné výrobky na akci určené převážně pro osoby mladší 18 let a zákaz prodávat nebo podávat alkoholické nápoje na takové akci. Porušením těchto zvláštních zákazů se dopustí přestupku jak prodejci, ať už jako podnikající fyzické osoby nebo právnické osoby, tak i každá fyzická osoba [srov. § 35 odst. 1 písm. a) zákona], i ta však pouze tehdy, jde-li o prodej, v případě alkoholických nápojů prodej nebo podávání, těchto výrobků.

70. Navrhovatelka přitom přiléhavě podotýká, že jde o zákazy odlišné od obecného zákazu prodeje nebo podávání tabákových a obdobných výrobků nebo alkoholických nápojů osobám mladším 18 let (srov. § 3 odst. 4 a § 11 odst. 5 zákona o ochraně zdraví před škodlivými účinky návykových látek). Její argumenty směřují na obranu „tradiční“ konzumace alkoholu rodiči dětí, zpochybňují ale i neurčitost pojmu „akce určená převážně pro osoby mladší 18 let“, který může vést k libovůli kontrolních orgánů.

71. Ústavní soud se předně zabýval námitkou neurčitosti pojmu „akce určená převážně pro osoby mladší 18 let“. Neurčitost právních pojmů není v právním řádu ničím neobvyklým a ve své podstatě plyne z abstraktní a regulativní povahy právních norem. Sama o sobě nezakládá protiústavnost právního předpisu. Za rozpornou s požadavkem právní jistoty, jenž je jedním z komponentů právního státu (čl. 1 odst. 1 Ústavy), by však mohla být považována tehdy, jestliže by její intenzita vylučovala možnost stanovení normativního obsahu právního předpisu pomocí obvyklých interpretačních postupů [např. nálezy ze dne 5. dubna 2005 sp. zn. Pl. ÚS 44/03 (N 73/37 SbNU 33; 249/2005 Sb.) či ze dne 13. března 2007 sp. zn. Pl. ÚS 10/06 (N 47/44 SbNU 603; 163/2007 Sb.)]. Vzhledem k tomu, že výklad abstraktních či neurčitých pojmů není odňat soudní kontrole, lze očekávat, že je bude naplňovat konkrétním obsahem právě rozhodovací činnost obecných soudů. Prostor pro případný derogační zásah Ústavního soudu by byl dán „jen v případě, kdy se současně jedná o porušení ústavního pořádku a nepřesnost, neurčitost a nepředvídatelnost právní úpravy extrémně narušuje základní požadavky na zákon v podmínkách právního státu“ [nález ze dne 27. března 2008 sp. zn. Pl. ÚS 56/05 (N 60/48 SbNU 873; 257/2008 Sb.), bod 50].

72. Značná neurčitost pojmu „akce určená převážně pro osoby mladší 18 let“ je způsobena především slovem „převážně“. Do takto vymezené kategorie mohou spadat nejrůznější akce zaměřené pro širokou veřejnost, u nichž „převažující“ zaměření na konkrétní věkovou skupinu nemusí být jednoznačně zřejmé. Tím vzniká pro subjekty, které by měly zájem na těchto akcích prodávat tabákové nebo obdobné výrobky nebo prodávat či podávat alkoholické nápoje, nejistota spočívající v tom, že nebudou objektivně schopni rozeznat povahu akce a svou činností se vystaví riziku spáchání přestupku, což je stav, který z ústavního hlediska nelze akceptovat. Proti tomu pojem „akce určená pro osoby mladší 18 let“, neobsahující slovo „převážně“, již byl obsažen v předchozí právní úpravě [srov. např. § 6 odst. 2 nebo § 12 odst. 1 písm. b) zákona č. 379/2005 Sb., o opatřeních k ochraně před škodami působenými tabákovými výrobky, alkoholem a jinými návykovými látkami a o změně souvisejících zákonů, ve znění zákona č. 305/2009 Sb.] a žádné podstatné výkladové problémy nezpůsoboval. Ústavní soud jej nepovažuje za natolik neurčitý, aby se vymykal běžným možnostem právní interpretace. Zjištěná neurčitost napadených ustanovení, jež zakládá nesoulad s čl. 1 odst. 1 Ústavy, tak dopadá jen na slovo „převážně“. Jeho odstranění přitom zachovává smysl předmětného zákazu. Tento závěr se týká uvedeného slova v § 3 odst. 2 písm. d), § 11 odst. 2 písm. d), § 36 odst. 1 písm. b) a k) zákona č. 65/2017 Sb., o ochraně zdraví před škodlivými účinky návykových látek, ve znění zákona č. 183/2017 Sb.

73. Pokud jde o posouzení souladu s jednotlivými ústavně zaručenými základními právy a svobodami, napadená ustanovení míří vůči prodejcům tabákových a obdobných výrobků a alkoholických nápojů a stanovenými omezeními zasahují do práva podnikat těchto prodejců zaručeného

čl. 26 odst. 1 Listiny. Tím, že dopadají i na nepodnikající fyzické osoby a omezují je v jejich nakládání s věcmi zákazem prodeje a v případě alkoholických nápojů i zákazem jejich podávání (představitelného jako nalévání dalším osobám), zasahují i do jejich vlastnického práva chráněného čl. 11 Listiny. Ústavnost těchto zásahů Ústavní soud posoudí dle postupů nastíněných v části VII tohoto nálezu.

74. Ústavní soud nejprve provedl test rozumnosti, v jehož rámci hodnotil, zda se zákaz prodávat tabákové a obdobné výrobky na akci určené pro osoby mladší 18 let a zákaz prodávat nebo podávat alkoholické nápoje na takové akci nedotýkají samotné podstaty a smyslu práva podnikat (srov. bod 51). Dospěl přitom k závěru, že tomu tak není. Těmito zákazy není podnikatelům znemožněno provozovat jejich výdělečnou činnost jako takovou. Jde buď o omezení, které se dotýká sortimentu, který jako prodejci mohou na takové akci nabízet, nebo, v případě, že by se specializovali výhradně na prodej takto omezených výrobků, jde o omezení, které na ně dopadne z hlediska toho, kde nebo ve kterých dnech svou činnost mohou provozovat. Přitom jim není jakkoli bráněno v tom, aby těmto zákonným omezením svou činnost přizpůsobili, tj. například sortiment rozšířili nebo volili umístění provozoven tak, aby na ně toto zákonné omezení nedopadalo.

75. Pokud jde o posouzení, zda zákonná úprava sleduje legitimní cíl, lze u napadených ustanovení odkázat na obecné cíle zákona, které Ústavní soud vymezil výše (bod 53) a které i s ohledem na jejich ústavní garanci v Listině považuje za legitimní. Zmínit lze především ochranu zdraví a života, jakož i zvláštní ochranu dětí a mladistvých. Zákonná úprava se tedy nejeví jako svévolné zásadní snížení celkového standardu základních práv. Navrhovatelka měla za to, že tento zásah byl nadbytečný vzhledem k obecnému zákazu prodeje nebo podávání tabákových a obdobných výrobků nebo alkoholických nápojů osobám mladším 18 let. Cíl sledovaný napadenými ustanoveními je ale zjevně širší. Nesleduje jen ochranu zdraví osob mladších 18 let před dopady alkoholu a tabákových výrobků, ale chrání také celkové prostředí na akcích jim určených, a v tomto ohledu je pro ně činí bezpečným.

76. Ústavní soud také může konstatovat, že napadené zákazy jsou rozumným zákonným prostředkem směřujícím k výše popsaným cílům. *Ad absurdum* by naplnění sledovaných cílů bylo lze dosáhnout i úplným zákazem akcí určených pro osoby mladší 18 let, šlo by však o řešení nepřiměřeně přísné a vůči právu na podnikání zcela nešetrné. Pokud by na takových akcích měly být zřízeny zvláštní uzavřené kuřárny či nálevny, popsané cíle by naplňovány nebyly, ať už pro možná rizika spojená se zanedbáním dohledu dospělých nad nezletilými, které na akci doprovázejí, tak i z hlediska ochrany celkového zdraví populace.

77. Napadená ustanovení tedy představují ústavně konformní zásah do práva podnikat a jsou jeho zákonným omezením ve smyslu čl. 26 odst. 2 Listiny.

78. Ve vztahu k omezení vlastnického práva je první otázka, totiž zda napadená ustanovení sledují legitimní, resp. ústavně aprobovaný cíl, již zodpovězena kladně výše (bod 75). Navíc lze zdůraznit, že Listina výslovně v čl. 11 odst. 3 uvádí, že výkon vlastnického práva nesmí poškozovat lidské zdraví, přírodu a životní prostředí nad míru stanovenou zákonem. Sama tedy limituje výkon vlastnického práva stejnými hodnotami, jejichž ochranu sledují napadená ustanovení.

79. Napadená ustanovení jsou způsobilá sledovaných cílů dosáhnout, jsou tedy vhodným prostředkem k jejich dosažení. Pokud jde o jejich potřebnost a tím otázku, zda neexistují mírnější prostředky, které by těchto cílů stejně efektivním způsobem dosáhly, Ústavní soud výše takové prostředky neshledal ve vztahu k právu podnikat a neshledává je ani ve vztahu k vlastnickému právu. Myslitelné jiné způsoby právní úpravy buď nedosahují stanovených cílů vůbec, nebo stejně efektivně [k tomu, aby byl napadený prostředek nevhodný, muselo by existovat mírnější opatření, které však sledovaných cílů dosahuje stejně efektivně, srov. např. nálezy ze dne 18. července 2017 sp. zn. Pl. ÚS 2/17 (313/2017 Sb.), bod 42, nebo ze dne 8. srpna 2017 sp. zn. Pl. ÚS 9/15 (338/2017 Sb.), bod 33]. Ani sama navrhovatelka žádná alternativní řešení nepředložila.

80. Ústavnímu soudu tedy zbývá posoudit proporcionalitu napadených ustanovení v užším smyslu, tedy, zda má dostat přednost ochrana výše uvedených cílů, které napadená ustanovení sledují,

před omezením vlastnického práva spatřovaného v omezení nakládání s tabákovými a obdobnými výrobky a alkoholickými nápoji. V tomto posouzení přitom musí reflektovat již popsaný význam ochrany života a zdraví zdůrazněný také v čl. 11 odst. 3 Listiny i mezinárodněprávní úpravu ochrany zdraví dopadající zejména na nakládání s tabákovými a obdobnými výrobky. Zde lze především poukázat na již citovaný závazek České republiky dle čl. 8 odst. 2 Rámcové úmluvy, dle něhož každá smluvní strana přijme a zavede či aktivně podpoří přijetí a zavedení účinných legislativních, prováděcích, správních anebo dalších opatření poskytujících ochranu před expozicí tabákovému kouři mimo jiné „na dalších veřejných místech". Proti tomu se omezení nakládání s tabákovými a obdobnými výrobky a alkoholickými nápoji spočívající v zákazu jejich prodeje na akcích určených pro osoby mladší 18 let jeví jako marginální, neboť nelze očekávat, že by se nepodnikající fyzické osoby na tyto akce vydávaly se záměrem, a už vůbec ne převažujícím, zde takové výrobky prodávat. Pokud jde o omezení spočívající v zákazu alkoholické nápoje podávat, je akceptovatelné i proto, že bez něj by mohly být zákazy prodeje alkoholických nápojů určené jak podnikajícím, tak i nepodnikajícím osobám obcházeny a cíle zákona by zůstaly nenaplněny. V posouzení proporcionality v užším smyslu tedy Ústavní soud upřednostňuje ochranu cílů sledovaných napadenými ustanoveními.

81. Ústavní soud proto shledal, že napadená ustanovení představují ústavně konformní zásah do vlastnického práva.

82. K tomu, že se navrhovatelka opírá o dosud dovolenou „v Čechách, na Moravě a Slezsku tradiční" konzumaci alkoholu rodiči dětí například na dětských dnech, musí Ústavní soud podotknout, že tradičnost určité činnosti či určitého pravidla není argumentem zakládajícím jejich ústavnost nebo neústavnost. Dle soudce O. W. Holmese „je odporné nemít žádný lepší důvod pro právní pravidlo než to, že bylo předepsáno již v časech Jindřicha IV. Je ještě odpornější, pokud základy, pro něž bylo předepsáno, již dávno zmizely a toto pravidlo přetrvává jen ze slepé imitace minulosti" [Oliver Wendell Holmes, Jr. The Path of the Law. 10 Harv. L. Rev. 457, 469 (1897), citováno v disentním stanovisku soudce H. Blackmuna k rozsudku Nejvyššího soudu USA ve věci *Bowers v. Hardwick*, 478 U.S. 186, 199 (1986)]. Mimoto podle již citovaného čl. 24 Úmluvy o právech dítěte má Česká republika činit všechna účinná a nutná opatření „k odstranění všech tradičních praktik škodících zdraví dětí". Je nutno však podotknout, že napadená ustanovení nebrání samotné konzumaci vlastního přineseného alkoholu rodiči dětí na akcích určených pro osoby mladší 18 let. Výjimkou budou akce, u nichž obce využijí svého zmocnění plynoucího z § 17 zákona o ochraně zdraví před škodlivými účinky návykových látek, dle něhož mohou obecně závaznou vyhláškou na některých veřejnosti přístupných akcích zakázat mimo jiné i konzumaci alkoholických nápojů. K tomuto ustanovení však navrhovatelka výhrady neměla.

83. Ústavní soud tedy ze všech výše uvedených důvodů dospěl k závěru o nezbytnosti zrušit slovo „převážně" v § 3 odst. 2 písm. d), § 11 odst. 2 písm. d) a § 36 odst. 1 písm. b) a k) zákona č. 65/2017 Sb., o ochraně zdraví před škodlivými účinky návykových látek, ve znění zákona č. 183/2017 Sb. Nyní posuzovaná ustanovení z jiných příčin jako neústavní neshledal.

VIII.2
Ustanovení týkající se oznámení zasílaného Ministerstvu zdravotnictví prodejcem tabákových a obdobných výrobků

84. Druhým okruhem námitek navrhovatelka navrhla zrušení § 6 odst. 5 písm. d) zákona o ochraně zdraví před škodlivými účinky návykových látek, které upravuje jednu z náležitostí oznámení zasílaného Ministerstvu zdravotnictví prodejcem tabákových a obdobných výrobků. Jde o údaj o seznamu „členských států Evropské unie a smluvních států Dohody o Evropském hospodářském prostoru, kde se nacházejí potenciální spotřebitelé, jde-li o přeshraniční prodej podle § 7".

85. Povinnost zasílat oznámení Ministerstvu zdravotnictví je stanovena jen prodejcům tabákových a obdobných výrobků, kteří tento prodej provádí prostřednictvím prostředku komunikace na dálku. Za účelem takového prodeje musí být prodejci vybaveni počítačovým systémem, který elektronic-

ky jednoznačně ověří věk spotřebitele (srov. § 6 odst. 1 zákona). Oznámením dle § 6 odst. 4 a 5 zákona prodejci Ministerstvu zdravotnictví písemně oznamují údaje o systému ověřování věku a jeho fungování. Tyto údaje zahrnují podle § 6 odst. 5 zákona, mimo náležitosti stanovené správním řádem, identifikační číslo osoby prodejce, adresu internetové stránky používanou k prodeji prostřednictvím prostředku komunikace na dálku, popis systému ověřování věku a zajištění jeho fungování a konečně navrhovatelkou napadený seznam členských států Evropské unie a smluvních států Dohody o Evropském hospodářském prostoru, kde se nacházejí potenciální spotřebitelé, jde-li o přeshraniční prodej.

86. Navrhovatelka tedy nerozporovala vlastní povinnost prodejce tabákových a obdobných výrobků, který je prodává prostřednictvím prostředku komunikace na dálku, písemně oznámit zákonem stanovené údaje Ministerstvu zdravotnictví. Napadla pouze jeden z oznamovaných údajů pro jeho nerozumnost a považovala jej za projev svévole rozporný s fungováním prodeje na dálku.

87. Ustanovení § 6 a 7 zákona o ochraně zdraví před škodlivými účinky návykových látek, která upravují prodej tabákových a obdobných výrobků prostřednictvím prostředku komunikace na dálku, jsou transpozicí směrnice 2014/40/EU, zejména jejího čl. 18. Dle tohoto ustanovení mohou členské státy přeshraniční prodej tabákových výrobků na dálku spotřebitelům i zakázat. Členské státy přitom spolupracují s cílem zamezit takovým prodejům. Maloobchodní prodejci provozující přeshraniční prodej tabákových výrobků na dálku nemohou poskytovat dodávky těchto výrobků spotřebitelům do členských států, kde byl takový prodej zakázán. Členské státy, které tyto prodeje nezakážou, mají požadovat registraci prodejců u příslušných orgánů v členském státě, kde je maloobchodní prodejce usazen, a v členském státě, kde se nachází skuteční nebo potenciální spotřebitelé. Při registraci musí příslušným orgánům poskytnout přinejmenším tyto informace: a) jméno nebo název společnosti a trvalou adresu místa činnosti, odkud budou tabákové výrobky dodávány; b) datum zahájení činnosti; c) adresu internetové stránky nebo internetových stránek, které se používají pro daný účel, jakož i veškeré příslušné informace nezbytné k jejich identifikaci. Příslušné orgány členských států zajistí, aby spotřebitelé měli přístup k seznamu všech maloobchodních prodejců, kteří jsou u nich zaregistrovaní.

88. Ze směrnice tudíž vlastní povinnost sdělovat při registraci i údaj o seznamu členských států či smluvních států Dohody o Evropském hospodářském prostoru, kde se nacházejí potenciální spotřebitelé, nevyplývá. Plyne z ní ale povinnost se jako prodejce registrovat i v těchto jiných státech. Byť důvodová zpráva k zákonu o ochraně zdraví před škodlivými účinky návykových látek nevysvětluje podrobně, proč je zavedena i povinnost uvádět údaj o seznamu členských států či smluvních států Dohody o Evropském hospodářském prostoru, kde se nacházejí potenciální spotřebitelé, lze se důvodně domnívat, že tato povinnost má sloužit ke spolupráci mezi členskými státy při registraci prodejců i při potlačování prodeje na dálku v těch členských státech, kde je takový prodej zakázán.

89. Povinnost plynoucí z § 6 odst. 5 písm. d) zákona o ochraně zdraví před škodlivými účinky návykových látek míří výhradně na prodejce tabákových výrobků jako právnické a podnikající fyzické osoby, a je tak i sankcionována [srov. § 36 odst. 1 písm. i) téhož zákona]. Jde tedy o povinnost zasahující do práva podnikat dle čl. 26 odst. 1 Listiny, jejíž ústavnost posoudí Ústavní soud opět testem rozumnosti.

90. Pokud jde o vymezení smyslu a podstaty práva podnikat, lze pro stručnost odkázat na bod 51 tohoto nálezu (o omezení dotýkající se podstaty a smyslu tohoto práva by se jednalo tehdy, jestliže by v jeho důsledku určitá činnost přestala být způsobilá zajistit prostředky pro potřeby těch, kteří ji vykonávají). Z tohoto vymezení je zřejmé, že povinnost uvést jeden údaj navíc na oznámení zasílaném Ministerstvu zdravotnictví se samotné existence základního práva podnikat nebo skutečné realizace jeho esenciálního obsahu nedotýká.

91. Napadené ustanovení sleduje některé z již zmiňovaných cílů zákona, které Ústavní soud považuje za legitimní. Zdůraznit u oznámení zasílaného Ministerstvu zdravotnictví lze ochranu zdraví (zaručenou ze strany státu čl. 31 Listiny) a zvláštní ochranu dětí a mladistvých (čl. 32 Listiny). Samotné uvedení údaje o seznamu členských států či smluvních států Dohody o Evropském hospodářském

prostoru, kde se nacházejí potenciální spotřebitelé, pak sleduje i cíle ochrany těchto spotřebitelů, spolupráce mezi jednotlivými evropskými státy a dodržování závazků, které České republice vyplývají z jejího členství v Evropské unii (srov. čl. 1 odst. 2 Ústavy). Nejeví se tedy jako svévolné zásadní snížení celkového standardu základních práv.

92. V posledním kroku testu rozumnosti se Ústavní soud musí zabývat otázkou, která tvoří podstatu námitek navrhovatelky: zda je zákonný prostředek použitý k jeho dosažení rozumný (racionální), byť nikoliv nutně nejlepší, nejvhodnější, nejúčinnější či nejmoudřejší. Je představitelné, že zaslání seznamu členských států či smluvních států Dohody o Evropském hospodářském prostoru, kde se nacházejí potenciální spotřebitelé, Ministerstvu zdravotnictví naplní výše popsané cíle včetně přispění ke spolupráci mezi evropskými státy. Navrhovatelka nerozumnost napadeného ustanovení spatřuje především v tom, že prodejce bude údaj o seznamu takových států jen odhadovat, což sníží jeho vypovídací hodnotu. S tím však Ústavní soud nesouhlasí. Pokud totiž průměrně rozumný prodejce (srov. § 4 odst. 1 občanského zákoníku) plánuje, že umožní přeshraniční prodej na dálku, musí zvážit, do jakých států je ochoten prodávat. Nejenže tuto úvahu činí při zřízení webových stránek, aby určil, jaké jejich jazykové mutace si nechá vytvořit, ale také ji musí učinit ve vztahu k tomu, do jakých států je ochoten své zboží doručovat, resp. do kterých států se mu doručení nabízeného zboží ještě vyplatí a za jakou cenu. Je-li ochoten zboží doručovat do kteréhokoli evropského státu, ani pak není uvedení této skutečnosti v oznámení Ministerstvu zdravotnictví iracionální či přehnaně zatěžující. Úvahy o tom, ve kterých státech se nacházejí potenciální zákazníci, jsou pak pro prodejce i prospěšné v tom, že by měly vést k jeho registraci v těchto jiných státech před zahájením prodeje, stejně jako se prodejci tabákových výrobků usazení v jiných členských státech či třetích zemích musí registrovat v České republice (srov. § 13c odst. 3 zákona č. 110/1997 Sb., o potravinách a tabákových výrobcích a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů). Z těchto důvodů nepovažuje Ústavní soud napadenou povinnost za nerozumnou samu o sobě ani ve vztahu k dosažení cílů, které sleduje.

93. Napadený § 6 odst. 5 písm. d) zákona o ochraně zdraví před škodlivými účinky návykových látek proto představuje ústavně konformní zásah do práva podnikat a je jeho zákonným omezením ve smyslu čl. 26 odst. 2 Listiny.

VIII.3

Ustanovení týkající se zákazu kouření ve vnitřním prostoru provozovny stravovacích služeb

94. Třetím okruhem námitek navrhovatelka zpochybnila ústavnost § 8 odst. 1 písm. k) zákona o ochraně zdraví před škodlivými účinky návykových látek, kterým se zakazuje kouřit ve vnitřním prostoru provozovny stravovacích služeb, s výjimkou užívání vodních dýmek. Provozovna stravovacích služeb je v § 2 písm. i) téhož zákona definována jako prostor potravinářského podniku, v němž je provozována stravovací služba zahrnující podávání pokrmů určených k přímé spotřebě v této provozovně. Porušením tohoto zákazu se dopustí přestupku každá fyzická osoba, za což jí lze uložit pokutu do výše 5 000 Kč [srov. § 35 odst. 1 písm. e) a odst. 2 písm. a) zákona].

95. Navrhovatelka vycházela z toho, že § 8 odst. 1 písm. k) uvedeného zákona je speciálním ustanovením k § 8 odst. 1 písm. a) zákona, kterým se zakazuje kouřit ve veřejnosti volně přístupném vnitřním prostoru, s výjimkou stavebně odděleného prostoru vyhrazeného ke kouření. Speciální zákaz dopadající na provozovny stravovacích služeb považovala za nedůvodný a paternalistický, znemožňující zřízení kuřáren. Ty by byly dle § 10 zákona zvlášť větranými prostory, kam by nesměl vstupovat zaměstnanec při výkonu práce v době, kdy se v těchto prostorách kouří. Na základě speciálního zákazu nemohou mít ani restaurace na letištích kuřárny, byť jinak je v prostoru mezinárodního letiště možné kuřárny zřizovat. Zákaz je dle ní nerozumný, nedůvodný a neodpovídá ani vládou deklarovanému účelu ochrany zdraví nekuřáků, a proto je neústavní. Podle navrhovatelky totiž nelze akceptovat zásah veřejné moci motivovaný ochranou zdraví nikoli nekuřáků, ale kuřáků.

96. Úvodem posouzení tohoto okruhu námitek Ústavní soud zdůrazňuje, že zákaz kouření ve vnitřním prostoru provozovny stravovacích služeb se dotýká významné části obyvatel tím, že je nutí přizpůsobit mu své návyky, ať už se týkají jen jich samotných, nebo přesahují do jejich sociálních vztahů. Aniž by byla zpochybňována skutečnost, že kouření má negativní vliv na zdraví, osoby dotčené tímto zákazem jej mohou vnímat jako zásah do svého životního stylu a přisuzovat mu určitou symbolickou hodnotu, pokud jde o vyjádření míry svobody jednotlivce v dnešní společnosti. V tomto směru má posuzovaný zákaz silný kulturní i společenský rozměr.

97. Ústavní soud si je těchto aspektů vědom a neupírá jim váhu z hlediska veřejné diskuse o tom, jakým konkrétním způsobem má být ve vztahu k veřejně přístupným místům řešena kolize mezi právy těch, kteří kouřit chtějí, a těch, kteří jsou nuceni nést negativní dopady tohoto jednání z důvodu svého vystavení tabákovému kouři. Nalezení tohoto řešení je především věcí zákonodárce. Úloha Ústavního soudu se omezuje pouze na posouzení, zda zvolené řešení nepředstavuje nepřípustný zásah do některého z ústavně zaručených základních práv a svobod dotčených osob.

98. Napadené ustanovení nepochybně obstojí z hlediska požadavku určitosti právních předpisů (čl. 1 odst. 1 Ústavy), což platí i pro jeho dovětek vyjímající ze zákazu kouření ve vnitřním prostoru provozovny stravovacích služeb užívání vodních dýmek. Vodní dýmky jsou kuřáckou pomůckou ve smyslu § 2 písm. c) zákona o ochraně zdraví před škodlivými účinky návykových látek, která se užívá ke kouření tabáku. Zákaz kouření podle § 8 odst. 1 zákona proto dopadá i na jejich užívání, avšak s výjimkou zákazu podle písmena k), který se týká vnitřního prostoru provozovny stravovacích služeb a z něhož jsou vodní dýmky výslovně vyňaty. V tomto prostoru tak lze vodní dýmku kouřit kdekoliv. Naopak v jiném veřejnosti volně přístupném vnitřním prostoru lze v souladu s písmenem a) užívat vodní dýmku jen ve stavebně odděleném prostoru vyhrazeném ke kouření, stejně jako jiné tabákové výrobky.

99. Při hodnocení napadeného ustanovení z hlediska jeho souladu s ústavně zaručenými základními právy a svobodami je třeba vyjít z toho, že zákaz obsažený v § 8 odst. 1 písm. k) zákona je primárně zaměřen na každou fyzickou osobu, která se zdržuje ve vnitřním prostoru provozovny stravovacích služeb. V jeho důsledku dochází k omezení autonomie vůle fyzických osob (kuřáků) v možnosti nakládat s tabákovým výrobkem a současně též k zásahu do jejich vlastnického práva dle čl. 11 Listiny. Tyto osoby totiž na některých místech nemohou kouřit.

100. Na provozovatele provozovny stravovacích služeb proto zákaz uvedený v § 8 odst. 1 písm. k) zákona přímo nedopadá. Jeho povinnosti jsou vymezeny v § 9 zákona, který navrhovatelka nenapadla: v § 9 odst. 1 je stanovena jeho povinnost vyzvat osobu, která nedodržuje zákaz kouření, aby v tomto jednání nepokračovala nebo aby prostor, kde je zakázáno kouření, opustila. Pokud právnická nebo podnikající fyzická osoba jako provozovatel provozovny stravovacích služeb tuto osobu nevyzve, dopustí se přestupku, za nějž je možné uložit pokutu do výše 50 000 Kč (§ 36 odst. 8 a 10 zákona). V § 9 odst. 2 zákona o ochraně zdraví před škodlivými účinky návykových látek je stanovena povinnost provozovatele stravovacích služeb označit prostor, kde je kouření zakázáno, u vstupu grafickou značkou „Kouření zakázáno“. Za porušení této povinnosti mu může být uložena pokuta do výše 10 000 Kč (§ 36 odst. 8 a 10 zákona). Přesto se práv podnikatelů v oblasti stravovacích služeb napadený zákaz dotýká. Nemohou-li totiž zákazníci v jejich provozně kouřit, dochází tím pro ně fakticky ke změně podmínek, za nichž mohou být stravovací služby poskytovány. Zjednodušeně řečeno, zákon, který zakazuje v restauraci kouřit, z povahy věci brání jejímu provozovateli, aby provozoval „kuřáckou“ restauraci. Ústavní soud akceptuje, že prostřednictvím tohoto zákazu může dojít ke snížení atraktivity provozoven stravovacích služeb, čímž zákaz zprostředkovaně dopadá i na jejich provozovatele. Z tohoto důvodu posoudí napadené ustanovení i jako zásah do základního práva podnikat podle čl. 26 odst. 1 Listiny a zhodnotí jeho ústavnost, tj. zda jde o porušení práva podnikat, nebo zda jde pouze o zákonnou podmínku či omezení pro výkon určité činnosti ve smyslu čl. 26 odst. 2 Listiny (k tomu srov. body 48 a násl. tohoto nálezu).

101. Ústavní soud se nejprve zabýval otázkou přípustnosti tohoto zásahu do základních práv fyzických osob (kuřáků), kteří jsou jeho následkem omezeni v možnosti kouřit ve vnitřním prostoru

provozovny stravovacích služeb, a to především z hlediska jejich vlastnického práva podle čl. 11 odst. 1 Listiny. Pro posouzení zásahu do tohoto práva se totiž uplatní přísnější požadavky, než když jde o pouhé omezení autonomie vůle bez vazby na konkrétní základní lidské právo nebo svobodu. Zásah zde spočívá v omezení možnosti užít tabákový výrobek na určitých místech. Ústavní soud přitom zohlednil, že pro tyto osoby má možnost kouřit v kavárnách či restauracích určitý širší význam, neboť je součástí jejich životního stylu. V tomto ohledu posoudil, zda napadené ustanovení obstojí v testu proporcionality.

102. Jak vyplývá již z obecného vymezení účelu napadené zákonné úpravy, posuzovaný zákaz kouření slouží především ochraně života (čl. 6 odst. 1 Listiny) a zdraví (čl. 31 Listiny) osob, které jsou v případě kouření jiných osob ve vnitřních prostorech proti své vůli vystaveny tabákovému kouři. Nejde jen o zákazníky, kterým je takto umožněn v co nejširší míře přístup ke stravovacím službám, aniž by museli ohrozit své zdraví, ale také o zaměstnance ve stravování. Ti se totiž v průběhu své pracovní doby nemohou z provozovny stravovacích služeb vzdálit. V této souvislosti je třeba zmínit rovněž zvláštní ochranu dětí a mladistvých i těhotných žen (čl. 32 i čl. 6 odst. 1 Listiny).

103. Negativní účinek kouření, ať už aktivního, nebo pasivního, na lidské zdraví považuje Ústavní soud za skutečnost, kterou není třeba prokazovat, jak už uvedl výše v části VII tohoto nálezu. Je zřejmé, že zákaz kouření podle § 8 odst. 1 písm. k) zákona je způsobilý sledovaného cíle dosáhnout. Lze jej tudíž považovat za prostředek vhodný k dosažení sledovaného cíle. V rámci posouzení proporcionality se tak Ústavní soud dále zabýval otázkou, zda jde také o prostředek, který je ve vztahu k základnímu právu, do něhož má být zasaženo, co nejvíce šetrný. Otázka tedy zní, zda bylo možné dosáhnout účelu zákonné úpravy i bez toho, aby byla možnost kouření vyloučena v celém vnitřním prostoru provozovny stravovacích služeb.

104. V případě osob nacházejících se ve vnitřním prostoru provozovny nelze požadované ochrany před pasivním kouřením dosáhnout jinak než tím, že v tomto prostoru nebude možné kouřit, nebo že dojde k rozdělení tohoto prostoru tak, aby se kouřilo jen v jeho části. Otázkou tak zůstává, zda oddělení prostoru lze považovat za řešení, které je z hlediska sledovaného cíle přinejmenším srovnatelně efektivní jako úplný zákaz kouření. Tímto oddělením nelze rozumět zřízení nové, zcela nezávislé provozovny, nýbrž vyhrazení určité části provozovny pro zákazníky, kteří chtějí kouřit. Ve své podstatě jde o to, že se v provozovně bude nacházet stavebně oddělený prostor vyhrazený ke kouření ve smyslu § 10 zákona o ochraně zdraví před škodlivými účinky návykových látek.

105. Takovéto řešení však není způsobilé zcela zamezit negativním účinkům kouření osob, které by tento prostor využívaly. Ani v takovémto případě nelze vyloučit, že v určité míře bude docházet k pronikání kouře do jiných prostor provozovny. Za situace, kdy v těchto prostorách bude docházet ke konzumaci jídla a pití, byť vneseného zákazníkem, si lze zároveň jen stěží představit, že by zaměstnanci alespoň příležitostně nebyli nuceni do těchto prostor vstoupit. Nejde přitom jen o úklid mimo dobu, kdy se v ní kouří. Potřeba vstoupit do těchto prostor může vyvstat například za účelem odklizení zbytků jídla a použitého nádobí, které v prostoru po sobě zákazníci zanechají a které brání využívání částí tohoto prostoru dalšími zákazníky, zamezení vzniku škody na zařízení či nutnosti řešit akutní případy, například i zdravotní, k nimž při provozu takovýchto zařízení někdy dochází.

106. Zdraví zaměstnanců ve stravování je v kuřárnách poškozováno i v případě, že je v nich dodržován zákaz obsluhy. Přestože totiž platí, že se v takovém prostoru zaměstnanec nesmí zdržovat při výkonu své práce v době, kdy se v něm kouří, zaměstnanec inhaluje zplodiny i tehdy, kdy už se v něm nekouří – například při úklidu této místnosti, a to i po delší době, neboť tabákový kouř přetrvává ve zdech či bytových textiliích umístěných v těchto prostorách. Na provozovatele stravovacích zařízení jsou pak kladeny vyšší nároky v tom, že musí zajistit i to, že do kuřáren nebudou vstupovat osoby mladší 18 let.

107. V neposlední řadě je třeba poukázat na to, že v případě obsazené nekuřácké části jsou nekuřáci nuceni využít míst v kuřácké části stravovacích zařízení. Na nekuřáky přitom nemůže být kladeno takové břemeno, aby se v případě potřeby návštěvy stravovacího zařízení museli rovněž vystavit

ohrožení svého zdraví, musí mít naopak možnost se účastnit společenského života bez toho, aby jejich zdraví bylo ohrožováno (k tomu srov. odst. 127 rozsudku Spolkového ústavního soudu ze dne 30. července 2008 sp. zn. 1 BvR 3262/07, BVerfGE 121, 317). Na to, že v případě vyhrazených prostor pro kuřáky není zákaz kouření dodržován a nedaří se jej vynucovat, poukazuje sama navrhovatelka na str. 7 svého podání. Na tytéž skutečnosti poukázal i německý Spolkový ústavní soud (odst. 132 jeho rozsudku).

108. Na podporu tvrzení, že z hlediska ochrany života a zdraví zákazníků a zaměstnanců nejde o stejně účinné varianty, lze odkázat také na čl. 8 Rámcové úmluvy citovaný výše (srov. bod 63). Na základě Rámcové úmluvy byla ustavena Konference smluvních stran (viz čl. 23 Rámcové úmluvy), která přijala mimo jiné prováděcí pokyny k implementaci čl. 8 (Guidelines for implementation of Article 8; http://www.who.int/fctc/treaty_instruments/adopted/Guidelines_Article_8_English.pdf) za účelem pomoci smluvním stranám „splnit jejich závazky plynoucí z čl. 8 Úmluvy“ (viz účel prováděcích pokynů, odst. 1).

109. Dle zásady č. 1 prováděcích pokynů „[ú]činná opatření k zajištění ochrany před expozicí tabákovému kouři předpokládaná čl. 8 [Rámcové úmluvy] vyžadují úplnou eliminaci kouření a tabákového kouře v určitém prostoru nebo prostředí, aby bylo vytvořeno 100% nekuřácké prostředí. Neexistuje bezpečná hladina expozice tabákovému kouři (…). Jiná řešení než nekuřácké prostředí, včetně větrání, filtrace vzduchu a použití prostor vyhrazených pro kuřáky (se zvláštním větráním i bez něj), se opakovaně ukázala jako neúčinná a existují nezvratné důkazy, vědecké a další, o tom, že technická řešení před expozicí tabákovému kouři neochrání“. Dle zásady č. 3 „[l]egislativa je nezbytná, aby ochránila osoby před expozicí tabákovému kouři. Nekuřácké iniciativy založené na dobrovolnosti se opakovaně ukázaly neefektivní a neposkytují dostatečnou ochranu. Za účelem efektivity by měla být legislativa jednoduchá, jasná a vynutitelná“.

110. Je nesporné, že charakter prováděcích pokynů je pouze doporučující, nikoli závazný. Ústavní soud si je nadto vědom, že Česká republika učinila při ratifikaci Rámcové úmluvy prohlášení, že nepovažuje prováděcí pokyny za přímo vytvářející právní závazky podle Rámcové úmluvy. I přesto tyto pokyny nelze dle pravidel výkladu mezinárodních smluv zcela pominout [srov. čl. 31 a 32 Vídeňské úmluvy o smluvním právu, vyhlášené pod č. 15/1988 Sb.], neboť poskytují určitá výkladová vodítka. Prováděcími pokyny se řídil i zákonodárce (srov. str. 189 důvodové zprávy).

111. V souhrnu jsou tedy kuřárny prostředkem, který nechrání zdraví populace a nezajišťuje vynutitelnost zákona ani přibližně srovnatelně jako nyní napadený zákaz. Současně jsou nákladnější i náročnější pro provozovatele stravovacích zařízení, kteří jsou pak vystaveni větší míře možných sankcí ze strany státu za nedodržení přesných technických i funkčních podmínek zřízení kuřáren. Ústavní soud proto neshledal, že by umožnění kuřáren bylo opatřením, které by umožňovalo dosáhnout stejně efektivně cíle, jaký sleduje napadená zákonná úprava, při méně intenzivním zásahu do vlastnického práva fyzických osob dotčených zákazem kouřit ve vnitřním prostoru provozoven stravovacích služeb. Úplný zákaz kouření představuje standardní řešení, jež ostatně není nijak výjimečné ani v jiných zemích.

112. Zbývá proto posoudit, zda má dostat přednost ochrana výše uvedených cílů před omezením vlastnického práva spatřovaného v omezení kuřáka v nakládání s jeho tabákovými výrobky. Ústavní soud má za to, že s ohledem na škodlivé účinky kouření je namístě dát přednost právě sledovaným cílům, zejména pak ochraně zdraví, a to při současném poukazu na to, že předmětné omezení v nakládání s tabákovým výrobkem není absolutní, naopak je vymezeno místně a z povahy věci i časově. S ohledem na hodnotu sledovaných cílů lze proto dovodit, že omezení kuřáků v nakládání s tabákovými výrobky je omezením přiměřeným.

113. Napadený zákaz tudíž představuje ústavně konformní zásah do vlastnického práva.

114. Ústavní soud se také zabýval tím, jak zákaz kouření v provozovnách stravovacích služeb dopadá na autonomii vůle kuřáků, přičemž musel vyjít z povahy čl. 2 odst. 3 Listiny. Tímto ustanove-

ním, jak bylo také konstatováno v obecných východiscích meritorního posouzení, není jednotlivcům zaručeno neomezené a neměnné právo svobodného jednání, ale právo na to, aby rozsah autonomie vůle, zákazy a příkazy jednotlivcům, stanovovaly výhradně zákony, a to jasně, určitě, a nikoli svévolně. V tomto pokynu se toto ustanovení podobá i čl. 4 Listiny, dle něhož mohou být povinnosti ukládány toliko na základě zákona a v jeho mezích, jen při zachování základních práv a svobod a meze základních práv a svobod mohou být upraveny pouze zákonem [k autonomii vůle srov. také nálezy ze dne 21. dubna 2009 sp. zn. Pl. ÚS 42/08 ve znění opravného usnesení ze dne 27. května 2009 sp. zn. Pl. ÚS 42/08 (N 90/53 SbNU 159; 163/2009 Sb.) nebo ze dne 27. července 2010 sp. zn. Pl. ÚS 19/09 (N 150/58 SbNU 271; 260/2010 Sb.)].

115. Z hodnocení Ústavního soudu uvedených v rámci testu proporcionality jednoznačně vyplývá, že nově stanovený zákaz, kterým se rozšiřuje určení míst, kde je zakázáno kouření, je stanoven zákonem, je dostatečně jasný a určitý a sleduje množství legitimních cílů, není tedy svévolný. Nezasahuje také svobodu jednání kuřáků absolutně, v samotné podstatě, neboť mají stále možnost kouřit ve venkovních prostorách stravovacích zařízení (tzv. zahrádkách), před jejich prostory nebo na všech jiných místech, kde zákaz kouření neplatí, čehož také v současnosti využívají. S ohledem na hodnotu cíle, kterým je ochrana života a zdraví, je omezení autonomie vůle kuřáků legitimní. Lze poukázat na to, že s odvoláním na veřejné hodnoty lze stanovit prospěch jedné skupině osob a zároveň tím stanovit i neúměrné povinnosti (v tomto případě omezení) skupině druhé (srov. již citovaný nález sp. zn. Pl. ÚS 22/92).

116. Další rovina ústavněprávního přezkumu se týká toho, zda zákaz kouření podle § 8 odst. 1 písm. k) zákona o ochraně zdraví před škodlivými účinky návykových látek představuje ústavní či protiústavní zásah do práva podnikat dle čl. 26 odst. 1 Listiny. Ústavní soud provedl za účelem jeho posouzení test rozumnosti. V jeho úvodu lze uvést, že tento zákaz se nedotýká samotné podstaty a smyslu práva podnikat, neboť na podnikatele nemíří a nestanoví jim žádnou povinnost ani sankci v případě nesplnění povinnosti. Zároveň je třeba zdůraznit, že kouření v provozovně stravovacích služeb není předmětem či podstatou podnikání provozovatelů těchto zařízení, a už vůbec ne ústavně chráněnou podstatou tohoto podnikání. Jedná se pouze o doprovodnou aktivitu hostů, kterou by některý provozovatel byl ochoten ve svém zařízení strpět, a jiný nikoliv.

117. Nelze vyloučit, že tímto zákazem budou nepřímo zasaženi někteří jednotlivci, resp. provozovatelé některých stravovacích zařízení, nebo že někteří provozovatelé jím budou zasaženi významněji než jiní. Pro zhodnocení, zda dochází k zásahu do samotné podstaty a smyslu práva podnikat, je však pro Ústavní soud zásadní zjištění, zda tento zásah dopadá do samotné podstaty podnikání u relevantní části podnikatelů v dotčeném oboru, tj. že by relevantní část provozovatelů stravovacích zařízení po přijetí posuzovaného zákazu nebyla schopna si zajišťovat prostředky obživy svou podnikatelskou činností (srov. již citovaný nález sp. zn. Pl. ÚS 9/15). Takovému závěru však nic nenasvědčuje. Navrhovatelka v tomto směru do okamžiku vydání tohoto nálezu nepřinesla žádná skutková tvrzení, nepoukázala ani na jediné zařízení, které by muselo ukončit svou činnost v důsledku zákazu kouření nebo které by se v důsledku tohoto zákazu stalo nevýdělečným, a nepoukázala ani na obdobné důsledky takového zákazu, které by nastaly v zahraničí. Nic podobného neplyne ani z vyjádření vlády. Dle důvodové zprávy k zákonu jsou na základě studií i zahraničních zkušeností naopak očekávány vyšší zisky stravovacích zařízení z důvodu větší návštěvnosti provozoven nekuřáky, zvýšení produktivity zaměstnanců v důsledku jejich nižší nemocnosti a nižší náklady na zajištění odpovídající vzduchotechniky (str. 194 důvodové zprávy).

118. Ani veřejně dostupné statistiky Českého statistického úřadu v oblasti stravování a pohostinství nemohou vést Ústavní soud k závěru, že by k účinnosti zákona o ochraně zdraví před škodlivými účinky návykových látek (31. května 2017) došlo k zásadnímu zásahu do podnikání v tomto oboru. Z přehledu základních finančních ukazatelů v oblasti stravování a pohostinství, v nichž jsou zahrnuta první tři čtvrtletí roku 2017, vyplývá, že ve všech třech čtvrtletích má podnikání v této oblasti zlepšující se tendenci. Například zatímco počet zaměstnanců v tomto oboru v prvním čtvrtletí roku 2017 činil 87 827 osob, ve třetím čtvrtletí roku 2017 činil 89 258 osob. Tržby v prvním čtvrtletí roku 2017 činily 28 174 000 000 Kč, ve třetím čtvrtletí roku 2017 činily 31 172 000 000 Kč. Rovněž

došlo ke zvýšení mezd v tomto oboru (Český statistický úřad. Základní finanční ukazatele – čtvrtletní. Dostupné na https://www.czso.cz/csu/czso/1-malzfu_b). V tzv. rychlých informacích Český statistický úřad sděluje, že za celý rok 2017 se tržby ve stravování a pohostinství meziročně zvýšily o 8,1 % (dostupné na https://www.czso.cz/csu/czso/cri/sluzby-4-ctvrtleti-2017), zatímco za rok 2016 došlo ke zvýšení o 5,7 % (dostupné na https://www.czso.cz/csu/czso/cri/sluzby-4-ctvrtleti-2016_). Jiná statistická data nemá Ústavní soud k dispozici.

119. Ústavní soud samozřejmě nemůže z uvedených statistik zjistit, nakolik se na zvýšení tržeb podílela stravovací zařízení původně kuřácká oproti nekuřáckým nebo stravovací zařízení ve městech oproti zařízením na venkově. Zvýšení počtu zaměstnanců v oboru však znamená, že i kdyby k ukončení činnosti některých zařízení došlo, neprojevilo se to nijak na výkonnosti oboru a zřejmě ani ve ztrátě zdroje obživy zaměstnanců zařízení uzavřeného na základě přijatého zákazu kouření.

120. Navíc je úvaha o provázanosti případného ukončení činnosti stravovacího zařízení se samotným zákazem kouření bez dalších dat značně spekulativní – některá zařízení mohla ukončit činnost před účinností samotného zákazu z vlastního rozhodnutí, některá z důvodu kumulace opatření, která na stravovací zařízení v uplynulých letech dopadla, zejména povinnosti elektronické evidence tržeb a kontrolního hlášení. Právě ve věci elektronické evidence tržeb stál Ústavní soud před stejným problémem v tom, že teoreticky bylo možné se domnívat, že na některá stravovací zařízení dopadla povinnost elektronické evidence tržeb výrazněji a na některá méně výrazně. Ani tehdy však zásah do samotné podstaty a smyslu práva podnikat neshledal (srov. již citovaný nález sp. zn. Pl. ÚS 26/16) a z popsaných důvodů jej neshledává ani nyní.

121. Opomíjen je vedle dopadu zákazu kouření do podnikání stravovacích zařízení jeho dopad do vlastního tabákového průmyslu, který je z právního hlediska podstatně větší již z povahy tohoto podnikání a jeho předmětu, resp. vazby mezi předmětem podnikání a předmětem napadeného zákazu. Ani v tomto případě však Ústavní soud neshledává, že by šlo o zasažení samotné podstaty a smyslu práva podnikat. Tabákový průmysl je dlouhodobě podrobován postupné regulaci a není důvod se domnívat, že by jej omezení kouření na jednom vymezeném místě, aniž by bylo zakazováno kouření jako celek, zasáhlo v samotné podstatě.

122. V souvislosti s připomenutím elektronické evidence tržeb a kontrolního hlášení pak obzvláště vyniká význam cílů, které nyní napadený zákaz sleduje. Zmíněná administrativní opatření, jakkoli mohla významně zasáhnout do běžného a dříve obvyklého chodu podnikání, sledovala „jen“ cíle vyšší efektivity při výběru daní, tedy v podstatě vyšší efektivity chodu státu, a narovnání podnikatelského prostředí.

123. Proti tomu zákaz kouření ve vnitřních prostorách provozoven stravovacích služeb nesporně sleduje zásadní cíle ochrany zdraví (čl. 31 Listiny), života (čl. 6 odst. 1 Listiny), zvláštní ochrany dětí a mladistvých i těhotných žen (čl. 32 i čl. 6 odst. 1 Listiny), zlepšení životního prostředí (čl. 35 odst. 1 Listiny) a rovněž i významné snížení výdajů státu v oblasti zdravotnictví. S ohledem na znění Rámcové úmluvy i dalších již zmíněných mezinárodních smluv lze dovodit, že jedním z cílů sledovaných napadeným zákazem je i dodržování závazků, které České republice vyplývají z mezinárodního práva (srov. čl. 1 odst. 2 Ústavy).

124. Pokud jde tedy o zhodnocení legitimity cílů u opatření, která na provozovatele stravovacích zařízení v posledních letech nepříznivě dopadla, není zákaz kouření tím opatřením, k němuž by měl Ústavní soud přistupovat nejkritičtěji, a už vůbec ne jen proto, že jej posuzuje chronologicky nejpozději. Proti ostatním opatřením je zákaz kouření naopak nejvíce opodstatněn ochranou základních práv a svobod druhých, a nikoliv jen efektivitou chodu státního mechanismu a „čistotou“ podnikání. Je to právě Ústavní soud, který mnohdy musel ochranu zdraví před zákonodárcem či skutečnostmi, kterými byl zákonodárce ovlivňován, bránit [srov. např. nálezy ze dne 20. června 2013 sp. zn. Pl. ÚS 36/11 (N 111/69 SbNU 765; 238/2013 Sb.), ze dne 25. března 2014 sp. zn. Pl. ÚS 43/13 (N 39/72 SbNU 439; 77/2014 Sb.) a ze dne 30. května 2017 sp. zn. Pl. ÚS 3/15 (231/2017 Sb.)]. Proti tomu v tomto případě dokázal zákonodárce, vyjádřeno slovy čl. 5 odst. 3 Rámcové úmluvy, uchránit

při přijímání zákona sledované cíle ochrany života a zdraví „před komerčními a jinými zájmy tabákového průmyslu“. I to by mělo přispět ke zdrženlivému přístupu Ústavního soudu. Je nutno podotknout, že z důvodové zprávy vyplývá, že zákonodárce zásahy do podnikání v oblastech tabákového průmyslu i stravování pečlivě zvažoval. Ze všech těchto důvodů může Ústavní soud uzavřít, že napadený zákaz kouření sleduje legitimní cíle a není svévolným zásahem do základních práv.

125. V testu rozumnosti tedy zbývá posoudit, zda je zákonný prostředek použitý k dosažení popsaných cílů rozumný, byť nikoliv nutně nejlepší, nejvhodnější, nejúčinnější, nejmoudřejší či nejjednodušší.

126. Jakkoli se může zdát úplný zákaz kouření ve vnitřních prostorách provozoven stravovacích služeb drastickým opatřením, pro výklad Ústavního soudu je významné, že jde o standardní a věcně opodstatněné řešení. Lze odkázat na výše uvedenou argumentaci týkající se otázky efektivnosti tohoto řešení (srov. body 105–111) i na to, že přijatý zákaz je opatřením vycházejícím z čl. 8 Rámcové úmluvy.

127. Nad rámec již uvedené argumentace lze dodat, že opodstatnění má také přísnější zákaz kouření právě v provozovnách stravovacích služeb ve srovnání například s letišti, na něž poukazuje navrhovatelka, aniž by vysvětlovala, proč by měla být stravovací zařízení s letišti srovnatelná. Stavebně oddělený prostor vyhrazený ke kouření je umožněn pouze v tranzitním prostoru mezinárodního letiště, tedy části letiště, která není veřejnosti volně přístupná a zpravidla jde o prostor výhradně vnitřní. Zvláštní důraz přitom byl v mezirezortním připomínkovém řízení kladen na cestující s různou mírou závislosti na tabáku, a to zejména těch, kteří cestují na velké vzdálenosti a na letišti pouze přestupují, nemají tedy žádnou jinou možnost, jak čelit abstinenčním příznakům, s ohledem na zákaz kouření v letadlech. Takové důvody se pro zřízení kuřáren v provozovnách stravovacích služeb zjevně neuplatní, neboť kuřáci mohou provozovny stravovacích služeb za účelem kouření libovolně opouštět. Obdobné důvody jako u kuřáren na letištích lze naopak shledat pro možnost zřízení stavebně odděleného prostoru vyhrazeného ke kouření v uzavřeném psychiatrickém oddělení nebo jiném zařízení pro léčbu závislostí [§ 8 odst. 1 písm. e) zákona o ochraně zdraví před škodlivými účinky návykových látek].

128. Argumentaci navrhovatelky nepodporují ani rozhodnutí německých soudů, na něž navrhovatelka odkazovala. Vytváří naopak argumentační podporu pro regulaci, kterou zvolil český zákonodárce.

129. Spolkový ústavní soud v rozsudku ze dne 30. července 2008 sp. zn. 1 BvR 3262/07, BVerfGE 121, 317, totiž opakovaně zdůraznil ústavní neproblematičnost paušálního zákazu kouření ospravedlněného ochranou veřejného zdraví jako základního veřejného statku i ochranou života a nepochybné negativní důsledky aktivního i pasivního kouření na zdraví. Odkázal na studii, dle níž jsou téměř čtrnáctinásobně ohroženi smrtí v důsledku pasivního kouření zaměstnanci ve stravovacích službách oproti statistickým datům týkajícím se obyvatelstva jako celku (odst. 110). Poukázal rovněž na širokou diskreci zákonodárce, sleduje-li cíl ochrany zdraví. Z těchto důvodů konstatoval, že zákonodárce nemá žádnou ústavní povinnost vytvářet s ohledem na právo podnikat výjimky ze zákazu kouření ve stravovacích zařízeních (odst. 122), a to ani s ohledem na malé podniky či jejich omezenou nabídku (odst. 123), stejně jako takové výjimky nečiní ani v jiných oblastech, např. hromadné dopravě [k tomu srov. také § 8 odst. 1 písm. c) a d) zákona o ochraně zdraví před škodlivými účinky návykových látek]. Dovodil rovněž, že přísný zákaz kouření není nepřiměřeným omezením autonomie vůle kuřáků, neboť jim zůstává zachována možnost dočasně restauraci opustit (odst. 126). Konstatoval, že každá výjimka ze zákazu kouření znamená, že se zákonodárce cíle ochrany zdraví částečně zřekl.

130. Spolkový ústavní soud ovšem přezkoumával zákony spolkových zemí Bádensko-Württembersko a Berlín, které výjimky z přísného zákazu kouření ve stravovacích zařízeních připustily. Učinily to však dle Spolkového ústavního soudu nerovným, a proto neústavním způsobem, neboť velkým stravovacím zařízením umožnily mít zřízenu kuřárnu, zatímco malá stravovací zařízení musela být přísně nekuřácká. Stejně tak považoval za neústavní to, že se výjimka ze zákazu kouření umožňu-

jící zřídit kuřárny nevztahovala na diskotéky. Spolkový ústavní soud tedy shledal neústavnost pouze ve způsobu, jakým byly vybrány výjimky ze zákazu kouření ve stravovacích zařízeních, nikoli v samotném zákazu kouření. V závěru rozhodnutí pak znovu zdůraznil, že při přijetí nové právní úpravy může zákonodárce zvolit i přísnou formu zákazu kouření dopadající na všechna stravovací zařízení, čímž předejde námitkám nerovného zacházení (odst. 163).

131. K obdobným závěrům na základě obdobné právní úpravy došel i Ústavní soudní dvůr Svobodného státu Sasko v rozhodnutí, na něž navrhovatelka také odkazovala [usnesení ze dne 20. listopadu 2008 sp. zn. Vf. 63-IV-08 (HS)]. Opět neústavnost shledal v nerovném dopadu výjimek, konkrétně v tom, že výjimka ze zákazu kouření, která platila pro oddělené prostory stravovacích zařízení, nedopadala i na herny. Obdobný je i rozsudek Ústavního soudního dvora spolkové země Porýní-Falc ze dne 30. září 2008 sp. zn. VGH B 31/07. Zajímavostí je, že v tomto rozsudku soud u malých stravovacích zařízení připustil výjimku ze zákazu kouření jen tehdy, bude-li toto zařízení provozovat výlučně jeho vlastník, a nedojde tedy k ohrožení zdraví jeho zaměstnanců nebo i osob samostatně výdělečně činných, které by pracovaly v jeho podniku, ledaže by šlo o jeho vlastní rodinné příslušníky.

132. Přestože by výše uvedené k závěrům o rozumnosti zvoleného prostředku postačovalo, zabýval se Ústavní soud i tím, zda zákonodárce mohl srovnatelně rozumným způsobem určit ze zákazu kouření výjimky. V obecné rovině mu v tom nic nebránilo, upřednostnil však nejvyšší možnou míru efektivity při naplnění sledovaných legitimních cílů, k čemuž byl jako demokraticky zvolený zákonodárce oprávněn [srov. např. nález ze dne 20. prosince 2016 sp. zn. Pl. ÚS 3/14 (73/2017 Sb.), bod 85, nebo již citovaný nález sp. zn. Pl. ÚS 9/15, bod 32]. Pokud by přistoupil k vymezování výjimek, čelil by nelehké situaci při hledání jejich vhodného legislativního vymezení a v konečném důsledku, tak jako tomu bylo v jednotlivých německých spolkových zemích, námitkám nerovného zacházení. Je-li totiž nyní v obecném diskursu namítáno, že zákaz kouření nepříznivě dopadá na malá stravovací zařízení, nejčastěji na vesnicích, ve srovnání s většími, oč diskutabilnější by bylo, pokud by hranice pro zákaz kouření byla odvozena například od podlahové plochy restaurace. Pak by v jedné obci mohlo dojít k přímé podpoře menšího zařízení, kde by kouření zakázáno nebylo, a přímé likvidaci většího, kde by zákaz kouření platil. Pokud by platil obecný zákaz kouření v restauracích s možností zřízení stavebně oddělených kuřáren dle volby provozovatele stravovacího zařízení, došlo by ke znevýhodnění až případné likvidaci vlastníků menších provozoven, kteří by si kuřárny zřídit nemohli z finančních nebo technických důvodů. Proto se lze ztotožnit se závěry Spolkového ústavního soudu, že paušální zákaz kouření je z hlediska legislativní techniky ústavně mnohem méně problematický. Spolkový ústavní soud také vhodně poukázal například na paušální zákaz kouření v prostředcích hromadné dopravy, aniž by bylo rozlišováno, o jak velkého podnikatele v daném oboru se jedná. Případný poukaz na to, že v jedné oblasti činnosti je nyní legitimně zakazovaná aktivita tradičnější než v jiné, nemůže být právně relevantní, jak již bylo rovněž podotknuto (srov. bod 82).

133. Přesvědčivé nejsou ani výhrady k napadenému zákazu poukazující na rušení nočního klidu či jiné obtěžování, které je kuřákům před provozovnami stravovacích služeb vytýkáno. Jsou-li totiž tyto výhrady důvodné, jsou již nyní řešitelné v mezích platného právního řádu, ať už například právě jako přestupek rušení nočního klidu (§ 5 zákona č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích) nebo jako imise vlastníka, proti nimž je možné se bránit zdržovací žalobou nebo případně i žalobou na náhradu újmy (srov. § 1013 občanského zákoníku, zejména jeho odstavec 2, který upravuje imise provozu závodu nebo podobného zařízení, který byl úředně schválen).

134. Je rovněž třeba uvést, že nevymezil-li výjimky zákonodárce, Ústavnímu soudu jejich hledání nepřísluší. Samotný zákonodárce by za platného právního stavu nadto musel při vymezování výjimek zvážit jejich vztah k mezinárodněprávním závazkům České republiky, a to s ohledem na znění čl. 12 Mezinárodního paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech, čl. 24 Úmluvy o právech dítěte, čl. 11 Evropské sociální charty i závazků plynoucích z Rámcové úmluvy.

135. Zákaz kouření ve vnitřních prostorách provozoven stravovacích služeb tedy v testu rozumnosti obstál. Je ústavně konformním zásahem do práva podnikat ve smyslu čl. 26 odst. 2 Listiny.

136. Závěrem této části nálezu Ústavní soud dodává, že jeho závěry neznamenají, že by potvrzoval zákonodárcem zvolené řešení jako jediné možné, nebo dokonce nejlepší. V testu proporcionality i rozumnosti pouze musel posoudit řešení, které zákonodárce přijal, z toho hlediska, jestli vedle něj existuje jiné řešení mírnější, ale stejně efektivní z hlediska zákonodárcem požadovaných účinků. Volba požadovaných účinků (zde míra ochrany zdraví) je přitom zejména na zákonodárci. Skutečnost, že zvolené řešení obstálo, neznamená, že není k dispozici jiné řešení, které by při stejném standardu ochrany zdraví šetrněji zasahovalo do práv těch, kteří chtějí kouřit. Zákonodárce tím ovšem není zbaven prostoru pro případnou jinou regulaci kouření v provozovnách stravovacích služeb. Je především na něm, aby posoudil vhodnost toho kterého řešení při zohlednění všech relevantních hledisek, včetně již zmíněných hledisek mezinárodněprávních. Kdyby zákonodárce v zájmu ochrany zdraví zvolil při přijímání úpravy kouření v provozovnách stravovacích služeb jinou formu ochrany, mohla i taková úprava představovat ústavně přípustný zásah do základních práv a svobod podle čl. 11 odst. 1 a čl. 26 odst. 1 Listiny.

137. Ústavní soud proto ze všech výše uvedených důvodů neshledal jako protiústavní § 8 odst. 1 písm. k) zákona o ochraně zdraví před škodlivými účinky návykových látek.

VIII.4

Ustanovení týkající se zákazu prodávat alkoholické nápoje prostřednictvím prodejního automatu

138. Čtvrtým okruhem námitek navrhovatelka namítla neústavnost § 11 odst. 4, § 35 odst. 1 písm. a) ve slovech „nebo 4“ a § 36 odst. 1 písm. j) ve slovech „nebo 4“ zákona č. 65/2017 Sb., o ochraně zdraví před škodlivými účinky návykových látek, ve znění zákona č. 183/2017 Sb. Napadeným § 11 odst. 4 se zakazuje prodávat alkoholické nápoje prostřednictvím prodejního automatu, zbylá vyjmenovaná ustanovení upravují související přestupky, a to fyzických osob, právnických osob a podnikajících fyzických osob.

139. Zákaz prodávat alkoholické nápoje prostřednictvím prodejního automatu považovala navrhovatelka za nedůvodný. Své pochybnosti však osvětlila jen ve vztahu k ochutnávkovým automatům ve vinárnách.

140. Posouzení právě popsaných námitek navrhovatelky lze v mnohém ztotožnit s posouzením uvedeným v části VIII.1 tohoto nálezu. I zde platí, že primárně napadená ustanovení míří vůči prodejcům alkoholických nápojů a omezením, které přinášejí, zasahují do jejich práva podnikat zaručeného čl. 26 odst. 1 Listiny. Tím, že dopadají i na nepodnikající fyzické osoby a omezují je v jejich nakládání s věcmi (v možnosti prodávat alkoholické nápoje prostřednictvím prodejního automatu), zasahují do jejich vlastnického práva chráněného čl. 11 Listiny. Ústavní soud tedy opět provede test rozumnosti ve vztahu k zásahu do práva podnikat a test proporcionality ve vztahu k zásahu do vlastnického práva, byť již ve stručnější podobě právě s ohledem na již výše popsaná obdobná zhodnocení.

141. I v tomto případě nemá Ústavní soud za to, že by se omezení určitého způsobu prodeje alkoholických nápojů, zde v podobě omezení prodávat alkoholické nápoje prostřednictvím prodejních automatů, dotýkalo samotné podstaty a smyslu práva podnikat. Opět se jedná o omezení, jemuž mohou prodejci svou činnost přizpůsobit a které jinak jejich podnikatelské činnosti nebrání.

142. Při posouzení, zda zákonná úprava sleduje legitimní cíl, resp. zda není svévolným zásadním snížením celkového standardu základních práv, vystupuje do popředí vedle obecné ochrany zdraví zejména zvláštní ochrana dětí a mladistvých (čl. 32 Listiny). Vzhledem k obtížné kontrolovatelnosti zletilosti kupujícího u prodeje alkoholických nápojů prostřednictvím prodejních automatů se zákaz, který na takový prodej dopadá, nikterak nezdá být svévolným.

143. Napadený zákaz je také rozumným zákonným prostředkem směřujícím k cílům právní úpravy. Představitelné jsou automaty, které by věk kupujícího ověřovaly například čtečkou občan-

ských průkazů. I takové automaty by však byly zneužitelné ke koupi alkoholických nápojů nezletilými s využitím prostředníků, a navíc by s nimi byla spojena rizika zneužití osobních údajů. Jiné technologické alternativy nejsou Ústavnímu soudu známy a ani navrhovatelka je nepředestřela.

144. Napadená ustanovení tedy představují ústavně konformní zásah do práva podnikat a jsou jeho zákonným omezením ve smyslu čl. 26 odst. 2 Listiny.

145. Pro posouzení dopadů zásahu do vlastnického práva opět platí, že napadená ustanovení sledují legitimní, resp. ústavně aprobovaný cíl, který i Listina výslovně v čl. 11 odst. 3 zmiňuje jako možné omezení pro výkon vlastnického práva. Napadená ustanovení jsou způsobilá sledovaných cílů dosáhnout, jsou tedy vhodným prostředkem k jejich dosažení. Ústavní soud neshledal existenci žádných mírnějších prostředků, které by cílů úpravy mohly stejně efektivním způsobem dosáhnout (viz bod 143). Závěrem testu proporcionality musí Ústavní soud opět posoudit přiměřenost napadených ustanovení v užším smyslu, tedy zda má dostat přednost ochrana výše uvedených cílů, které napadená ustanovení sledují, před omezením vlastnického práva. I tentokrát vzhledem k faktickým dopadům omezení prodeje alkoholických nápojů prostřednictvím prodejních automatů do vlastnického práva, které budou u nepodnikajících fyzických osob spíše výjimečné, považuje za nezbytné upřednostnit sledované cíle ochrany zdraví a ochrany dětí a mladistvých.

146. Ústavní soud proto shledal, že napadená ustanovení představují ústavně konformní zásah do vlastnického práva.

147. Námitky navrhovatelky týkající se ochutnávkových automatů užívaných ve vinárnách považuje Ústavní soud za zcela bezpředmětné. Napadená ustanovení výslovně dopadají na prodejní automaty. Užívají-li vinárny či případně i jiná zařízení automaty s ochrannou dusíkovou atmosférou za účelem ochutnávek alkoholu, což má vést k delší využitelnosti otevřené lahve s alkoholickým nápojem i jeho kvalitnější ochutnávce, nejsou napadenými ustanoveními takové přístroje nijak postiženy. Na majiteli a obsluze těchto ochutnávkových přístrojů bude, aby zajistili, že nebudou zneužity k prodeji alkoholických nápojů. Je tedy možné například jejich umístění u baru tak, aby k nim měla přístup výhradně obsluha vinárny, která bude moci zákazníky s využitím ochutnávkového automatu obsloužit. Pokud byly dříve tyto automaty využívány přímo zákazníky i s možností zaplacení či předplacení celé ochutnávky, není úprava užití těchto automatů tak, aby měla obsluha vinárny či jiného zařízení prodej alkoholických nápojů pod vlastní kontrolou, nijak zvlášť zatěžujícím opatřením.

148. Ústavní soud tak dospěl k závěru, že napadená ustanovení § 11 odst. 4, § 35 odst. 1 písm. a) ve slovech „nebo 4“ a § 36 odst. 1 písm. j) ve slovech „nebo 4“ zákona č. 65/2017 Sb., o ochraně zdraví před škodlivými účinky návykových látek, ve znění zákona č. 183/2017 Sb., nejsou neústavní.

VIII.5

Ustanovení týkající se zákazu prodávat nebo podávat alkoholický nápoj vybraným osobám

149. Pátý okruh námitek navrhovatelky směřoval proti § 11 odst. 6, § 35 odst. 1 písm. k), § 35 odst. 2 písm. b) ve slovech „k nebo“, § 35 odst. 4 písm. a) ve slovech „k nebo“, § 36 odst. 1 písm. m) a § 36 odst. 10 písm. b) v označení písmene „m)“ zákona č. 65/2017 Sb., o ochraně zdraví před škodlivými účinky návykových látek, ve znění zákona č. 183/2017 Sb. Napadeným § 11 odst. 6 se zakazuje prodávat nebo podávat alkoholický nápoj osobě, o níž lze důvodně předpokládat, že alkoholický nápoj vzápětí požije a následně bude vykonávat činnost, při níž by vzhledem k předchozímu požití alkoholického nápoje mohla ohrozit zdraví lidí nebo poškodit majetek. Toto ustanovení se liší od § 11 odst. 7 téhož zákona, kterým se zakazuje prodávat alkoholický nápoj „osobě zjevně ovlivněné alkoholem nebo jinou návykovou látkou“. Zbylá napadená ustanovení upravují související přestupky, a to opět právnických osob, podnikajících fyzických osob i nepodnikajících fyzických osob.

150. Nedostatky těchto ustanovení navrhovatelka spatřovala v tom, že vytváří velkou míru právní nejistoty s možností svévole státu a přenáší odpovědnost jednotlivce na jiné osoby.

151. V souvislosti s napadenou právní úpravou lze připomenout, že přivede-li se pachatel do stavu nepříčetnosti v úmyslu spáchat trestný čin, nebo spáchá-li trestný čin z nedbalosti, která spočívá v tom, že se přivedl do stavu nepříčetnosti, je za takové trestné činy plně trestně odpovědný (srov. § 360 odst. 2 trestního zákoníku, tzv. *actio libera in causa*). Osoba, která by jednajícího v úmyslném tzv. „napití na kuráž" podporovala, by mohla být považována za účastníka na takovém trestném činu, a proto i potrestána dle ustanovení o trestnosti pachatele (srov. § 24 trestního zákoníku).

152. Proto § 11 odst. 6 a 7 zákona o ochraně zdraví před škodlivými účinky návykových látek představuje prostředek pro odrazení potenciálních účastníků na trestných činech. Zavedení správní odpovědnosti pro méně závažné jednání (nikoli podporování a utvrzování v napití na kuráž, ale pouhé vědomé prodávání či podávání alkoholických nápojů možným pachatelům) by totiž mělo vést k tomu, že se předejde trestní odpovědnosti těchto osob tím, že k podporování v napití na kuráž vůbec nedojde. Vytváří se plynulý vzájemně na sebe navazující právní rámec, kdy nalití sklenice alkoholického nápoje přátelům bez jakýchkoli předpokládatelných škodních následků je bez dalšího dovoleno, stejné posezení s přítelem, o němž je známo, že po požití alkoholického nápoje má násilnické sklony, může být stíháno jako přestupek a nalévání alkoholického nápoje osobě, která projevuje úmysl spáchat trestný čin, je postižitelné v rámci trestního práva.

153. I v tomto případě se posouzení námitek navrhovatelky bude podobat zhodnocením předchozích okruhů jí napadených ustanovení. Opět platí, že primárně nyní posuzovaná napadená ustanovení míří vůči prodejcům alkoholických nápojů a omezením, které přinášejí, zasahují do jejich práva podnikat zaručeného čl. 26 odst. 1 Listiny. Tím, že dopadají i na nepodnikající fyzické osoby a omezují je v jejich nakládání s věcmi, zasahují do jejich vlastnického práva chráněného čl. 11 Listiny. Ústavní soud opět provede test rozumnosti ve vztahu k zásahu do práva podnikat a test proporcionality ve vztahu k zásahu do vlastnického práva.

154. Zákaz prodávat či podávat alkoholické nápoje vybraným osobám se dle Ústavního soudu samotné podstaty a smyslu práva podnikat nedotýká. I v tomto případě jde o omezení, jemuž mohou prodejci svou činnost přizpůsobit a které jinak jejich podnikatelské činnosti nebrání.

155. Dle Ústavního soudu zákonná úprava sleduje legitimní cíl, a to ochranu zdraví, života, majetku, ale i zajištění bezpečnosti a předcházení protiprávnímu jednání i jeho represi. Proto není svévolným zásadním snížením celkového standardu základních práv.

156. Napadený zákaz je rozumným zákonným prostředkem směřujícím k cílům právní úpravy. Ve vztahu k tomu, zda je napadená úprava rozumná, mohou v tomto případě vyvstávat pochybnosti ohledně určitosti napadeného § 11 odst. 6 zákona o ochraně zdraví před škodlivými účinky návykových látek, zejména, jak je rozlišitelná osoba, u níž lze „důvodně předpokládat" následné ohrožování zdraví lidí nebo poškozování majetku. I nyní ale platí, že jde o neurčitý právní pojem, který nadto již je běžnou součástí právního řádu. Ústavní soud přitom neshledává, že by intenzita jeho neurčitosti vylučovala možnost stanovení jeho normativního obsahu pomocí obvyklých interpretačních postupů (srov. bod 71). Případnou excesivní tvrdost při používání napadeného ustanovení by měla odstraňovat následná aplikační praxe správních orgánů i správních soudů a není vyloučen ani zásah Ústavního soudu v řízení o ústavních stížnostech.

157. Napadená ustanovení tedy představují ústavně konformní zásah do práva podnikat a jsou jeho zákonným omezením ve smyslu čl. 26 odst. 2 Listiny.

158. Při posouzení dopadů zásahu do vlastnického práva opět platí, že napadená ustanovení sledují legitimní, resp. ústavně aprobovaný cíl, který i Listina výslovně v čl. 11 odst. 3 zmiňuje jako možné omezení pro výkon vlastnického práva. Napadená ustanovení jsou způsobilá sledovaných cílů dosáhnout, jsou tedy vhodným prostředkem k jejich dosažení. Existenci mírnějších prostředků, které

by cílů úpravy mohly stejně efektivním způsobem dosáhnout, Ústavní soud nezjistil a ani navrhovatelka žádné alternativy nepředložila. Pokud jde o posouzení přiměřenosti napadených ustanovení v užším smyslu, tj. zda má dostat přednost ochrana výše uvedených cílů, které napadená ustanovení sledují, před omezením vlastnického práva, upřednostňuje Ústavní soud i v tomto případě ochranu sledovaných legitimních cílů. Je to dáno jejich mnohostí, zahrnující i samotnou ochranu majetku, tedy ochranu vlastnického práva třetích osob, i jejich závažností. Vlastní povaha zásahu do vlastnického práva je proti sledovaným cílům minimální, neboť napadený zákaz vlastníky omezuje v nakládání s věcmi pouze v tom, jakým způsobem se jí nemohou zbavovat (prodávat či podávat). To navíc jen v ojedinělých případech, nikoli plošně, a to tehdy, kdy lze důvodně předpokládat ohrožení či porušení zákonem chráněných zájmů.

159. Napadená ustanovení proto představují ústavně konformní zásah do vlastnického práva.

160. Ústavní soud tak dospěl k závěru, že napadená ustanovení § 11 odst. 6, § 35 odst. 1 písm. k), § 35 odst. 2 písm. b) ve slovech „k nebo“, § 35 odst. 4 písm. a) ve slovech „k nebo“, § 36 odst. 1 písm. m) a § 36 odst. 10 písm. b) v označení písmene „m)“ zákona č. 65/2017 Sb., o ochraně zdraví před škodlivými účinky návykových látek, ve znění zákona č. 183/2017 Sb., nejsou neústavní.

VIII.6
Ustanovení týkající se postihování ohrožení sebe sama

161. Šestým okruhem námitek navrhovatelka napadla § 19 zákona o ochraně zdraví před škodlivými účinky návykových látek ve slovech „svoje nebo“. Tím brojila proti tomu, že osobě, která vykonává činnost, při níž by mohla ohrozit život nebo zdraví svoje nebo jiné osoby nebo poškodit majetek, nebo ve vztahu k níž jiný právní předpis stanoví zákaz požívat alkohol nebo užívat jiné návykové látky, je zakázáno požívat alkoholické nápoje nebo užívat jiné návykové látky při výkonu této činnosti nebo před jejím vykonáváním, a to tak, aby zajistila, že tuto činnost nebude vykonávat pod vlivem alkoholu nebo jiné návykové látky.

162. Byť si navrhovatelka byla vědoma, že porušení § 19 zákona je sankcionováno v § 35 odst. 1 písm. o) zákona č. 65/2017 Sb., o ochraně zdraví před škodlivými účinky návykových látek, ve znění zákona č. 183/2017 Sb., toto ustanovení nenapadla, neuvedla jej ani v záhlaví, ani v petitu svého návrhu. V § 35 odst. 1 písm. o) zákona je přitom přestupek popsán tak, že se jej fyzická osoba dopustí tím, že v rozporu s § 19

1. požije alkoholický nápoj nebo užije jinou návykovou látku, ačkoliv ví, že bude vykonávat činnost, při níž by mohla ohrozit život nebo zdraví svoje nebo jiné osoby nebo poškodit majetek,

2. po požití alkoholického nápoje nebo po užití jiné návykové látky vykonává činnost, při níž by mohla ohrozit život nebo zdraví svoje nebo jiné osoby nebo poškodit majetek.

163. Ústavní soud ve své ustálené judikatuře v řízení o abstraktní kontrole norem zdůrazňuje vázanost petitem návrhu, nikoli jeho odůvodněním, tj. argumenty, které navrhovatel uvádí. Posuzuje sice návrh i z jiných hledisek ochrany ústavnosti, než která jsou uvedena v odůvodnění návrhu, nemůže však rozhodnout o zrušení jiných ustanovení, než která jsou v petitu návrhu uvedena. Výjimkou je situace, kdy by v důsledku zrušení určitého zákonného ustanovení nálezem Ústavního soudu ustanovení jiné, obsahově na předchozím závislé, ztrácelo smysl, tj. ztrácelo opodstatněnost své normativní existence, čímž by byl dán důvod pro zrušení i tohoto zákonného ustanovení, a to aniž by se jednalo o postup *ultra petitum*. Platnost takového ustanovení zaniká totiž na základě principu *cessante ratione legis cessat lex ipsa*, derogace provedená Ústavním soudem má proto toliko evidenční, technickou povahu [srov. např. nálezy ze dne 20. června 2001 sp. zn. Pl. ÚS 59/2000 (N 90/22 SbNU 249; 278/2001 Sb.), ze dne 31. října 2001 sp. zn. Pl. ÚS 15/01 (N 164/24 SbNU 201; 424/2001 Sb.) nebo ze dne 27. ledna 2015 sp. zn. Pl. ÚS 16/14 (N 15/76 SbNU 197; 99/2015 Sb.)].

164. Posuzovaný návrh však s ohledem na shora uvedené takovým případem není. Námitky navrhovatelky směřují jen do části ustanovení § 19 zákona, toto ustanovení je však obsahově zopakováno v § 35 odst. 1 písm. o) zákona, které je vlastním podkladem pro ukládání pokut za přestupek. Pokud by tedy Ústavní soud zrušil jen dvě napadená slova z § 19 zákona, skutková podstata přestupku postihujícího jednání, které dle navrhovatelky sankčně postižitelné být nemá, by nadále zůstala v zákoně obsažena. Pokud by Ústavní soud sám vybíral jednotlivá slova z § 35 odst. 1 písm. o) zákona, která by měl zrušit, tak, aby jeho postup věcně odpovídal návrhu navrhovatelky, postupoval by nepřípustně nad rámec návrhu, tzv. *ultra petitum*.

165. Ústavností § 35 odst. 1 písm. o) zákona č. 65/2017 Sb., o ochraně zdraví před škodlivými účinky návykových látek, ve znění zákona č. 183/2017 Sb., se proto Ústavní soud zabývat nebude, v přezkumu napadené části § 19 téhož zákona mu to však nebrání. Nenapadení „správných“ nebo všech souvisejících ustanovení totiž není vadou návrhu, pro niž by Ústavní soud nemohl přistoupit k meritornímu posouzení těch ustanovení, která navrhovatelka napadla.

166. Námitky navrhovatelky směřovaly proti tomu, že je napadenou částí § 19 zákona o ochraně zdraví před škodlivými účinky návykových látek postihováno i ohrožení sebe sama, byť lidský život i zdraví nejsou vlastnictvím státu. Ustanovení považovala také za nadbytečné a za projev snahy vlády po všemocném narušení soukromí.

167. Předně Ústavní soud musí zhodnotit, zda zákaz ohrozit své vlastní zdraví požíváním alkoholických nápojů nebo užíváním jiných návykových látek v souvislosti s jinou činností zasahuje do nějakého základního práva. Kvůli vazbě na následnou činnost by sice bylo možné uvažovat o tom, zda jde o omezení práva podnikat (typicky v případě řidičů z povolání) nebo o omezení vlastnického práva (jednotlivec, který nebude střízlivý, je omezen v nakládání s věcmi, aby nevykonával činnost, při níž může ohrozit své zdraví), *ad absurdum* by se dalo uvažovat například i o omezení práva svobodně se shromažďovat, pokud by jednotlivec věděl, že má po požití alkoholických nápojů násilnické sklony a chce se vydat na demonstraci. Je ale zřejmé, že tato hypotetická omezení základních práv nejsou podstatou daného zákazu. Nejde přitom ani o zásah státu do tělesné či duševní integrity jednotlivce. Podstatu zákazu tedy Ústavní soud ve shodě s navrhovatelkou spatřuje nikoli v omezení následné činnosti, ale v samotném zákazu „požívat alkoholické nápoje nebo užívat jiné návykové látky“. Pak lze tento zákaz chápat jako omezení v nakládání s věcmi, tj. zásah do vlastnického práva (čl. 11 Listiny). Současně toto uložené sebeomezení dopadá na každého jednotlivce v jeho běžném životě i v jeho obydlí v přítomnosti třeba jen jeho vlastní rodiny. Proto jde také o zásah do práva na ochranu soukromého života chráněného čl. 10 odst. 2 Listiny. Ve vztahu k těmto ustanovením proto dále Ústavní soud přezkoumá napadenou část § 19 zákona o ochraně zdraví před škodlivými účinky návykových látek. Přitom podotýká, že i zásah do práva na ochranu soukromého života jako základního lidského práva hodnotí testem proporcionality.

168. Napadené ustanovení sleduje legitimní, resp. ústavně aprobovaný cíl, a to ochranu života, zdraví i majetku. Pokud jde pouze o slova „svoje nebo“, je jimi sledován cíl ochrany zdraví (srov. opět čl. 11 odst. 3 Listiny, v němž je ochrana zdraví vyjmenována jako možný důvod omezení výkonu vlastnického práva). Pokud by tato slova byla z napadeného ustanovení vypuštěna, úroveň naplnění sledovaného cíle, ochrany zdraví, by se snížila právě o ochranu samotného jednajícího.

169. Navrhovatelka se přitom mýlí, pokud se domnívá, že zdraví jednotlivce nemůže nikdy být chráněno i proti jeho vlastní vůli (srov. také bod 58). Tento předpoklad navrhovatelky neplatí zejména tehdy, jsou-li sebepoškozováním či sebeohrožováním jednotlivce současně ohrožovány i další hodnoty, ať už jde o zdraví jiných osob, nebo majetek. Poukázat lze například na pravidla silničního provozu, typicky povinnost řidiče i přepravované osoby se při jízdě připoutat [§ 6 a 9 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), ve znění pozdějších předpisů] nebo povinnost chodce užívat především chodníku nebo stezky pro chodce (§ 53 zákona o silničním provozu). Obdobné příklady lze nalézt i u ochrany zdraví při práci, například povinnost používat osobní ochranné pracovní prostředky a ochranná zaříze-

ní (§ 106 zákoníku práce). Ústavní soud přitom již rozhodl, že v těchto případech je možné chránit zdraví i proti vůli dotčených osob (viz již citovaný nález sp. zn. Pl. ÚS 11/08).

170. Byť je představitelné, že i ve vyjmenovaných příkladech ohrozí osoba, na niž omezení dopadá, jen sama sebe, ve většině případů bude její ohrožení a ohrožení jiných hodnot neoddělitelně propojeno. Nepřipoutaný řidič tak může mít nehodu, při níž se zraní jen on sám a nezpůsobí žádnou škodu, častější ale budou situace, kdy škodlivých následků bude více.

171. Případy, na které dopadá § 19 zákona o ochraně zdraví před škodlivými účinky návykových látek, však mohou být velmi rozličné. Je představitelné, že bude existovat úzká provázanost mezi sebeohrožením a ohrožením života či zdraví jiných osob nebo poškozením majetku. Typicky půjde o situace, kdy opilý řidič, cyklista či chodec způsobí dopravní nehodu, jejíž škodlivé následky budou propojeny. Avšak tím, že napadené ustanovení zahrnuje i slova „svoje nebo“, může nastat řada situací, kdy jednotlivec požije alkoholický nápoj, případně užije jinou návykovou látku, a následně bude vykonávat činnost, při níž ohrozí pouze své vlastní zdraví. Vzhledem k tomu, že napadené ustanovení dopadá na každou fyzickou osobu při jakékoli její činnosti, jsou jím omezovány zcela rutinní činnosti prováděné v osobním domácím prostředí, které nemají dopad na žádné jiné osoby. Navrhovatelka zmiňovala jako příklad česání jablek, při kterém může jednotlivec spadnout ze stromu. Stejně tak ale napadené ustanovení dopadá i na sekání trávy, žehlení nebo umývání nádobí, při kterém existuje možnost, že se jednotlivec pořeže o nůž. Pokud přitom nejde o činnosti prováděné v zaměstnaneckém poměru, ale v soukromí jednotlivce, v jeho domově, je absurdní představa, že by tyto činnosti nemohl vykonávat jen kvůli možnému ohrožení vlastního zdraví a nemohl si při žádné z těchto činností dát ani sklenku jakéhokoli alkoholického nápoje.

172. Zároveň platí, že pokud budou slova „svoje nebo“ z napadeného ustanovení vypuštěna, zůstane legitimní účel tohoto ustanovení zachován. V případech, kdy totiž bylo chráněno zdraví jednotlivce s ohledem na propojenost dalších chráněných hodnot, tedy ochrany života a zdraví dalších osob nebo ochrany majetku, bude zákaz požívat alkoholické nápoje nebo užívat jiné návykové látky platit i nadále. Tím budou v případech ochrany těchto dalších hodnot zprostředkovaně chráněni jednotlivci i sami před sebou. Vypuštěním slov „svoje nebo“ ale dojde k tomu, že zákaz požívat alkoholické nápoje nebo užívat jiné návykové látky nebude dopadat na situace, při nichž by jednotlivec v důsledku požití alkoholu nebo užití jiné návykové látky ohrožoval jen sám sebe a nikoho jiného. Tím rovněž zůstane zachován alespoň minimální prostor pro seberealizaci jednotlivce a jeho svébytnou existenci, do něhož se stát nebude vměšovat. Bude tak ochráněno právo na soukromí jednotlivce a rovněž méně zasahováno do jeho vlastnického práva.

173. Ústavní soud proto dovodil, že § 19 zákona o ochraně zdraví před škodlivými účinky návykových látek sleduje legitimní, resp. ústavně aprobovaný cíl jen tehdy, neobsahuje-li slova „svoje nebo“. Zahrnutím těchto slov do daného ustanovení se totiž sledované cíle dostávaly do rozporu s právem na ochranu soukromí. Vzhledem k tomu, že již při posouzení legitimního cíle dospěl k závěru o nutnosti zrušit uvedená slova z § 19 zákona, další kroky testu proporcionality již neprováděl. Shledal, že zásah do práva na ochranu soukromí a vlastnického práva spočívající v tom, že § 19 zákona o ochraně zdraví před škodlivými účinky návykových látek zahrnuje i slova „svoje nebo“, z popsaných důvodů v testu proporcionality neobstál.

174. Musí však zdůraznit, že se zabýval pouze § 19 obsahujícím výše citovaný zákaz. S ohledem na rozsah napadení se nemohl zabývat ústavností § 35 odst. 1 písm. o) téhož zákona, tj. tím, zda je ústavně konformní porušení citovaného zákazu sankcionovat, zejména ve vztahu k osobě, která ohrozí pouze sama sebe. Závěr Ústavního soudu by tak měl především zohlednit zákonodárce. Do doby, než bude zákonodárcem rozpor mezi zněním § 19 zákona po derogaci provedené Ústavním soudem a § 35 odst. 1 písm. o) zákona odstraněn, musí orgány aplikující § 35 odst. 1 písm. o) zákona č. 65/2017 Sb., o ochraně zdraví před škodlivými účinky návykových látek, ve znění zákona č. 183/2017 Sb., vycházet z toho, že se dle tohoto ustanovení fyzická osoba dopustí přestupku jen jednáním, které je „v rozporu s § 19“. Při tom budou muset vzít v úvahu, že Ústavní soud z § 19 zákona slova „svoje nebo“ odstranil.

VIII.7
Ustanovení týkající se hrazení nákladů spojených s lékařským či toxikologickým vyšetřením

175. Sedmým okruhem námitek navrhovatelka namítla neústavnost částí § 24 odst. 2, 3, 4 a 5 zákona o ochraně zdraví před škodlivými účinky návykových látek. Napadené části těchto ustanovení upravují u nezletilých hrazení nákladů jejich zákonnými zástupci, a to pokud jde o náklady odborného lékařského vyšetření či toxikologického vyšetření na zjištění ovlivnění alkoholem nebo jinými návykovými látkami a nákladů na dopravu vyšetřovaného nezletilého do zdravotnického zařízení.

176. Tyto náklady přitom obecně hradí poskytovateli zdravotních služeb Policie České republiky, Vojenská policie, obecní policie, Vězeňská služba, zaměstnavatel, kontrolní orgán nebo poskytovatel zdravotních služeb, v rámci jejichž působnosti byla učiněna výzva k vyšetření, případně u toxikologického vyšetření ten, kdo si je vyžádal. Teprve prokáže-li se přítomnost alkoholu nebo jiné návykové látky nebo je-li provedeno lékařské vyšetření z důvodu odmítnutí orientačního vyšetření vyšetřovanou osobou, dochází k přenosu povinnosti hradit náklady na vyšetřovanou osobu, u nezletilých vyšetřovaných osob pak na jejich zákonné zástupce.

177. Námitky navrhovatelky směřovaly k tomu, že je těmito ustanoveními založena objektivní odpovědnost zákonných zástupců, byť je například nezletilý umístěn ve výchovném zařízení a na jeho případnou opilost v takovém případě jeho rodiče nemají žádný vliv. Právě odpovědnost rodičů bez možnosti přihlédnutí k individuálním okolnostem případu považovala navrhovatelka za neústavní. Nesouhlasila také s tím, že je těmito ustanoveními veřejnoprávního předpisu vstupováno do soukromoprávní úpravy vztahů mezi rodiči a dětmi.

178. Ústavní soud předně neshledává, že by námitka nesprávného prolínání soukromoprávní a veřejnoprávní úpravy měla ústavní relevanci. V minulosti již vyslovil, že „v současné době není soukromé a veřejné právo odděleno ‚čínskou zdí'. Dochází k častějšímu a užšímu prolínání, kombinaci i vzájemnému intenzivnímu ovlivňování prvků soukromoprávních a veřejnoprávních" [nález ze dne 10. ledna 2001 sp. zn. Pl. ÚS 33/2000 (N 5/21 SbNU 29; 78/2001 Sb.)]. K takovému stírání hranic mezi soukromým a veřejným právem dochází často i v rámci jednoho předpisu, sama o sobě však taková skutečnost k neústavnosti právní úpravy nevede [k tomu srov. také nález ve věci zákoníku práce ze dne 12. března 2008 sp. zn. Pl. ÚS 83/06 (N 55/48 SbNU 629; 116/2008 Sb.)].

179. Ukládají-li zmíněná ustanovení povinnost zákonným zástupcům hradit určité náklady za nezletilé, lze v nich spatřovat zásah do vlastnického práva chráněného čl. 11 Listiny. Proto Ústavní soud zhodnotí tento zásah v testu proporcionality.

180. Cíl napadených částí § 24 zákona o ochraně zdraví před škodlivými účinky návykových látek lze spatřovat především ve zvláštní ochraně dětí a mladistvých (čl. 32 Listiny). Poplatkovými povinnostmi uloženými nezletilým se Ústavní soud podrobně zabýval v již citovaném nálezu sp. zn. Pl. ÚS 9/15, v němž zdůraznil, že „veřejná moc nezletilým nemůže ukládat povinnosti, které svou mírou či způsobem zatěžují nad únosnou mez možnost uzpůsobit si život podle vlastní potřeby. Taková možnost není zachována, pokud jsou nezletilí do dospělého života vpuštěni se závažnými dluhy (dluhová zátěž je ostatně jedním z významných kriminogenních faktorů). Je tedy ústavně chráněným zájmem dítěte, aby do dospělosti nevstupovalo se závazky, jež mohou mít rdousící efekt (nález sp. zn. I. ÚS 1775/14 ze dne 15. 2. 2017). To platí tím spíše v případech, kdy jde o dluhy vrchnostensky určené (neuplatní se tudíž zásada *pacta sunt servanda*) v době, kdy veřejná moc zároveň omezuje možnosti výdělečné činnosti takových dlužníků". V této souvislosti je třeba zdůraznit, že dle § 20 odst. 1 písm. d) zákona o ochraně zdraví před škodlivými účinky návykových látek jsou orientačnímu vyšetření a odbornému lékařskému vyšetření povinny se za stanovených podmínek podrobit osoby mladší 18 let, aniž by byla vymezena spodní věková hranice. Může tedy jít i o děti mladší patnácti let, které mají jen omezenou možnost obstarat si příjmy vlastním úsilím a zpravidla nebudou mít k hrazení poplatkových povinností dostatečný majetek.

181. Napadené části § 24 uvedeného zákona jsou způsobilé cíle zvláštní ochrany dětí a mladistvých dosáhnout, a uchránit je tak před závazky, které pro svou nezletilost nejsou schopni splatit. Proto jsou vhodným prostředkem k jejich dosažení.

182. Ústavní soud neshledal, že by existovaly mírnější prostředky, které by cílů úpravy mohly stejně efektivním způsobem dosáhnout. Nelze požadovat po státu, aby veškeré náklady opilých či intoxikovaných osob mladších osmnácti let nesl sám, čímž by byli zproštěni této povinnosti jejich zákonní zástupci. Takové řešení by bez rozumného důvodu zatěžovalo rozpočet státu a nemělo nikdy žádný, tedy ani zprostředkovaný, výchovný efekt na nezletilé. Zjišťování, nakolik se na případné intoxikaci nezletilých podíleli sami jejich zákonní zástupci, např. zanedbáním své povinnosti dohledu, které by snad měla provádět ta zdravotnická zařízení, která náklady vynaloží, by podstatně snižovalo efektivitu právní úpravy. Způsobovalo by další dodatečné náklady těchto zařízení a přitom oddálilo okamžik, kdy jim původně vynaložené náklady budou proplaceny. Nejde proto o srovnatelnou alternativu.

183. V posledním kroku testu proporcionality musí Ústavní soud v tomto případě zhodnotit, zda má dostat přednost zvláštní ochrana dětí a mladistvých před omezením vlastnického práva jejich zákonných zástupců. Z hlediska významu sledovaného cíle lze odkázat na již citovaný nález sp. zn. Pl. ÚS 9/15, který zdůrazňuje ochranu dětí a mladistvých před dluhy, a to obzvláště za situace, kdy neuhrazení platební povinnosti může vést až k exekučním břemenům pronásledujícím nezletilé do jejich rané dospělosti. Omezení vlastnického práva zákonných zástupců se proti tomu významně neliší od obecné úpravy občanského zákoníku, dle níž je nezletilý způsobilý k právním jednáním co do povahy přiměřeným rozumové a volní vyspělosti nezletilých jeho věku. U těch nezletilých, kteří by byli způsobilí uhradit náklady sami, je totiž ponecháno na jejich zákonných zástupcích, zda sami uplatní v rámci rodičovské odpovědnosti po svých svěřencích požadavek, aby se na uhrazení alespoň části vynaložených nákladů podíleli z vlastních úspor. Přitom v případech, kdy zákonný zástupce zjistí, že stav jemu svěřeného nezletilého byl zaviněn jinou osobou, včetně zanedbání péče např. ústavu, v němž nezletilý pobýval, není nikterak vyloučena jeho možnost domáhat se po těchto osobách regresní náhrady vynaložených nákladů prostředky soukromého práva (srov. § 2917 občanského zákoníku). Bude ale spíše pravidlem, že osobou, která bude primárně odpovědná za dohled nad nezletilým, bude právě zákonný zástupce. Z těchto důvodů se napadená právní úprava zdá být přiměřeným omezením vlastnického práva, které vhodně chrání děti a mladistvé a přitom nijak nezasahuje do výkonu rodičovské odpovědnosti.

184. Ústavní soud proto shledal, že napadené části § 24 zákona o ochraně zdraví před škodlivými účinky návykových látek představují ústavně konformní zásah do vlastnického práva. Přitom nezjistil ani jiný důvod jejich neústavnosti.

IX.
Závěr

185. Ústavní soud v předchozí části tohoto nálezu dospěl k závěru o rozporu slova „převážně“ v § 3 odst. 2 písm. d), § 11 odst. 2 písm. d) a § 36 odst. 1 písm. b) a k) zákona č. 65/2017 Sb., o ochraně zdraví před škodlivými účinky návykových látek, ve znění zákona č. 183/2017 Sb., s ústavním pořádkem. Proto dle § 70 odst. 1 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 48/2002 Sb., výrokem I rozhodl o tom, že v § 3 odst. 2 písm. d), § 11 odst. 2 písm. d) a § 36 odst. 1 písm. b) a k) zákona o ochraně zdraví před škodlivými účinky návykových látek se slovo „převážně“ ruší. Dále dospěl k závěru o rozporu slov „svoje nebo“ v § 19 zákona o ochraně zdraví před škodlivými účinky návykových látek s ústavním pořádkem. Výrokem II tak dle § 70 odst. 1 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 48/2002 Sb., rozhodl, že v § 19 zákona o ochraně zdraví před škodlivými účinky návykových látek se slova „svoje nebo“ ruší. Neústavnost ostatních napadených ustanovení zákona o ochraně zdraví před škodlivými účinky návykových látek

neshledal. Proto ve zbylé části výrokem III rozhodl podle § 70 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, o zamítnutí návrhu.

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

Odlišná stanoviska podle § 14 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, zaujali k výrokům I a II rozhodnutí pléna soudce Josef Fiala a k části výroku III soudci Ludvík David, Jaromír Jirsa, Tomáš Lichovník, Vladimír Sládeček, Kateřina Šimáčková a Vojtěch Šimíček.