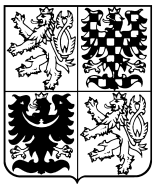
Ročník 2019



SBÍRKA ZÁKONŮ

ČESKÁ REPUBLIKA

Částka 20 **Rozeslána dne 21. února 2019** **Cena Kč 79,–**

O B S A H:

51. Nález Ústavního soudu ze dne 18. prosince 2018 sp. zn. Pl. ÚS 27/16 ve věci návrhu na zrušení některých ustanovení zákona č. 110/1997 Sb., o potravinách a tabákových výrobcích a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů

51

N Á L E Z

Ústavního soudu

Jménem republiky

Ústavní soud rozhodl pod sp. zn. Pl. ÚS 27/16 dne 18. prosince 2018 v plénu složeném z předsedy soudu Pavla Rychetského a soudkyň a soudců Ludvíka Davida, Josefa Fialy, Jana Filipa (soudce zpravodaj), Jaromíra Jirsy, Jana Musila, Radovana Suchánka, Kateřiny Šimáčkové, Vojtěcha Šimíčka, Milady Tomkové, Davida Uhlíře a Jiřího Zemánka o návrhu skupiny senátorů Senátu Parlamentu České republiky, za kterou jedná senátor Ivo Valenta, právně zastoupené doc. JUDr. Zdeňkem Koudelkou, Ph.D., advokátem, se sídlem Optátova 874/46, Brno, na zrušení § 11 odst. 2, části § 11 odst. 3 vyjádřené slovy „jiným“ a „než provozovatelem uvedeným v odstavci 2“ a dále § 17 odst. 2 písm. j) a části § 17f písm. c) vyjádřené slovy „nebo j)“ zákona č. 110/1997 Sb., o potravinách a tabákových výrobcích a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, ve znění zákona č. 180/2016 Sb., za účasti Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky a Senátu Parlamentu České republiky jako účastníků řízení a vlády České republiky jako vedlejší účastnice řízení,

takto:

Návrh se zamítá.

Odůvodnění

I.
Předmět řízení a znění návrhem napadených ustanovení zákona č. 110/1997 Sb., o potravinách a tabákových výrobcích a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů

1. Skupina 25 senátorek a senátorů Senátu Parlamentu České republiky (dále též jen „navrhovatelka“) navrhuje, aby Ústavní soud v zákoně č. 110/1997 Sb., o potravinách a tabákových výrobcích a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, ve znění zákona č. 180/2016 Sb., zrušil § 11 odst. 2, část § 11 odst. 3 vyjádřenou slovy „jiným“ a „než provozovatelem uvedeným v odstavci 2“, § 17 odst. 2 písm. j) a část § 17f písm. c) vyjádřenou slovy „nebo j)“. Navrhovatelka konstatuje, že uvedená ustanovení zákona č. 110/1997 Sb., o potravinách a tabákových výrobcích a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o potravinách“) zavádějí pro provozovatele potravinářských podniků s prodejnami s prodejní plochou větší než 400 m² povinnost poskytovat v nich blíže vymezené potraviny bezplatně humanitárním nebo charitativním organizacím, přičemž za nesplnění této povinnosti lze uložit pokutu až do výše 10 000 000 Kč. Tím se podle jejího názoru tato ustanovení dostávají do rozporu s čl. 1 a 11 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) a čl. 1 odst. 1 Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“).

2. Ustanovení § 11 zákona o potravinách zní (napadená část je zvýrazněna):

„§ 11

(1) Podnikatelské zájmy právnických osob, které jsou v souladu s tímto zákonem, ochraňuje

zájmové sdružení právnických osob s názvem ‚Potravinářská komora České republiky' založené podle zvláštního zákona.

(2) Provozovatel potravinářského podniku, který uvádí na trh potraviny v provozovně s prodejní plochou větší než 400 m^2, je povinen potraviny, které nejsou v souladu s požadavky stanovenými tímto zákonem nebo přímo použitelným předpisem Evropské unie upravujícím požadavky na potraviny, ale jsou bezpečné, poskytnout bezplatně neziskové organizaci, která shromažďuje bezplatně potraviny, skladuje a přiděluje je humanitárním nebo charitativním organizacím, které poskytují potravinovou pomoc klientům sociálních služeb; tyto organizace určí ministerstvo rozhodnutím vydaným z moci úřední. Potraviny určené klientům sociálních služeb musí být následně uváděny na trh pouze bezplatně.

(3) Potraviny uváděné na trh **jiným** provozovatelem potravinářského podniku **než provozovatelem uvedeným v odstavci 2**, které nejsou v souladu s požadavky stanovenými tímto zákonem nebo přímo použitelným předpisem Evropské unie upravujícím požadavky na potraviny, ale jsou bezpečné, mohou být bezplatně poskytnuty neziskové organizaci, která shromažďuje bezplatně potraviny, skladuje a přiděluje je humanitárním nebo charitativním organizacím, které poskytují potravinovou pomoc klientům sociálních služeb; tyto organizace určí ministerstvo rozhodnutím vydaným z moci úřední. Potraviny určené klientům sociálních služeb musí být následně uváděny na trh pouze bezplatně.

(4) Při uvádění potravin podle odstavců 2 a 3 na trh musí být

a) splněna oznamovací povinnost podle § 3 odst. 1 písm. i),

b) zajištěna sledovatelnost potraviny podle čl. 18 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 178/2002 a

c) připojena dokumentace obsahující název potraviny, množství potraviny, informace podle čl. 9 odst. 1 písm. c) nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1169/2011, účel užití potraviny a informace o tom, v čem potravina nesplňuje požadavky tohoto zákona nebo přímo použitelného předpisu Evropské unie upravujícího požadavky na potraviny; informace podle čl. 9 odst. 1 písm. c) nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1169/2011 musí být srozumitelným způsobem poskytnuta také klientovi sociálních služeb."

3. Napadená, tj. zvýrazněná část § 17 odst. 2 písm. j) zákona o potravinách zní:

„Provozovatel potravinářského podniku se dále dopustí přestupku tím, že …

j) v rozporu s § 11 odst. 2 neposkytne bezplatně neziskové organizaci potraviny, které nejsou v souladu s požadavky stanovenými tímto zákonem nebo přímo použitelným předpisem Evropské unie upravujícím požadavky na potraviny, ale jsou bezpečné."

4. Napadená, tj. zvýrazněná část ustanovení § 17f zákona o potravinách zní:

„Za přestupek lze uložit pokutu do …

c) 10 000 000 Kč, jde-li o přestupek podle § 17 odst. 1 písm. a), b), d), e), j), m), n), o), r), v) nebo w), § 17 odst. 2 písm. c), g), h), i) **nebo j)**, § 17a odst. 6, § 17b odst. 2, 3, 4, 5 nebo 6 písm. a) nebo b), § 17c odst. 1 písm. a) nebo b), § 17c odst. 2 písm. a), b), c), d), e), f), g), h), i), j), k), l) nebo m), § 17c odst. 4 nebo 6, § 17d odst. 3 písm. b) nebo e)".

Pro úplnost se dodává, že „potravinářským podnikem" se v čl. 3 bodu 2 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 178/2002 ze dne 28. 1. 2002, kterým se stanoví obecné zásady a požadavky potravinového práva, zřizuje se Evropský úřad pro bezpečnost potravin a stanoví postupy týkající se bezpečnosti potravin, (dále jen „nařízení EU o potravinovém právu") rozumí „veřejný nebo soukromý

podnik, ziskový nebo neziskový, který vykonává činnost související s jakoukoli fází výroby, zpracování a distribuce potravin“.

5. S výslovným poukazem na čl. 11 odst. 2 (míněn zřejmě čl. 11 odst. 1 věta druhá) Listiny navrhovatelka tvrdí, že nikdo nemůže být nucen – s výjimkou případů obecně uznaných v ústavních normách – se svého majetku zbavovat, neboť součástí vlastnického práva je svoboda věc držet a nakládat s ní. Napadená ustanovení zasahují do této součásti vlastnického práva, neboť nutí vlastníky bezplatně se určitých věcí „zbavit, a to jen ve prospěch někoho“. Charita (míněna zřejmě charitativní činnost, tak je třeba chápat i další část argumentace navrhovatelky) je dobrovolná, čímž se odlišuje od vrchnostensky vymáhaných daní. Navíc charitativní organizace (zřejmě navrhovatelka míní dobročinné organizace obecně) mohou vykonávat svou činnost nejen ve prospěch klientů sociálních služeb, ale pozitivních činností může být více, např. poskytnutí potravin zoologickým zahradám či spolkům pečujícím o opuštěná zvířata. Napadená ustanovení zavádějí povinnost nucené účasti na charitě, přičemž však dle navrhovatelky platí, že chce-li „stát někomu dát něco bezplatně, může tak činit, ale nikoliv tím, že někomu něco přikáže předat jinému, ale tím, že tyto věci nakoupí, zaplatí a pak jiným osobám daruje“. Lze pouze akceptovat, aby humanitární a charitativní organizace byly zvýhodněny formou, jak to činí „odstavec 3 napadeného zákona“ (pozn.: míněn zřejmě § 11 odst. 3), ústavně konformní ale není poskytnutí potravin jako zákonná povinnost „jen pro někoho“. Nucené bezplatné předání části majetku jiným soukromoprávním osobám je dle jejího názoru „způsob ústavně nemožný“. Proto navrhuje v § 11 zákona o potravinách zrušit odstavec 2 a současně tu část ustanovení odstavce 3, která s odstavcem 2 souvisí a tvoří s ním funkční celek, a dále i související sankční ustanovení uvedená v záhlaví.

6. V souvislosti s tím navrhovatelka argumentuje, že napadená ustanovení zavádějí tzv. smluvní přímus – tedy povinnost uzavřít darovací smlouvu s určenými osobami. To je v právu možné a stát jej zavádí, chce-li zajistit určitou povinnost (např. povinné pojištění), ovšem dosud vždy v rámci tohoto (soukromoprávního) vztahu zde bylo na straně toho, kdo má povinnost uzavřít smlouvu, právo na protiplnění (např. ve formě hrazení nákladů při vzniku pojistné události). Napadená ustanovení však zavádějí povinnost daru. To je dle navrhovatelky pro právní stát velmi nebezpečné, neboť stát takto fakticky vyvlastňuje bez náhrady. Darovací smluvní přímus byl totiž v minulosti spojen s nejhoršími státními režimy – německý nacistický stát podmiňoval povolení k vystěhování bohatých Židů nuceným darováním či prodejem jejich majetku státu nebo árijským osobám hluboko pod cenou, v době komunistické totality byl převod zemědělských nemovitostí v soukromém vlastnictví, k němuž byl nutný souhlas místního národního výboru, vázán na uzavření darovací smlouvy na zemědělské pozemky nebo na jejich převod na zemědělské družstvo. Přitom uvedené režimy tyto postupy neuzákonily, ale jen je fakticky uplatňovaly. V zákoně o potravinách stát legální cestou obchází vyvlastnění za náhradu, což nelze ospravedlnit žádným dobrým úmyslem. Navíc není nijak zákonem řešena odpovědnost za škodu, která vznikne, budou-li v důsledku spotřeby takových potravin konkrétní osoby poškozeny na zdraví, neboť zákon neřeší to, kdy vzhledem k převozu a následné manipulaci u charitativních a humanitárních organizací původně bezpečné potraviny tuto bezpečnost ztratily. Neřeší se ani náklady na dopravu potravin od podnikatelů k těmto organizacím.

7. Dále navrhovatelka uvedla, že napadená ustanovení nejsou podřaditelná ani pod jednu z ústavních oblastí závaznosti vlastnictví v čl. 11 odst. 3 Listiny, navíc závaznost vlastnictví je spojena s povinností nějak jednat nebo se něčeho zdržet, nemůže však jít o povinnost bezplatně se vlastnictví zbavit. V takovém případě nejde o závaznost vlastnictví, ale o vyvlastnění. Stát sice připouští možnost vyvlastnění, ale vždy jen ve veřejném zájmu. Stanovení povinnosti někomu bezplatně předat potraviny je faktickým vyvlastněním, protože tyto jsou součástí majetkové podstaty (jmění) podnikatele. V tomto případě není splněna ústavní podmínka náhrady, a to ani nějakou paušální formou. Přitom jde o zboží s daňovou povinností.

8. Dále navrhovatelka připomenula, že vyvlastnění je podle čl. 11 odst. 4 Listiny možné jen ve veřejném zájmu, což je rozdíl oproti závaznosti vlastnictví podle čl. 11 odst. 3 Listiny, která je stanovena i vůči obecnému zájmu. Ten je širší než zájem veřejný, přičemž to, co je odlišuje, je přítomnost veřejnoprávního prvku daného zájmu. Tento prvek musí být v oblasti veřejné moci a je

zosobněn v existenci veřejnoprávní korporace, na kterou je tento zájem napojen nebo která jej stanoví, resp. vždy určí, co je ve veřejném zájmu na základě konkrétních podmínek svým individuálním právním aktem, a nikoliv právním předpisem. Boj proti chudobě může být „charitativními subjekty" jakožto soukromoprávními osobami prováděn v obecném zájmu, nejde však o veřejný zájem s možností vyvlastnění jiných. Tento boj může být prováděn skrze výběr daní státem nebo jiným veřejným subjektem. Je-li vyvlastnění chápáno jako individuální právní akt přezkoumatelný soudem, ale napadená ustanovení vyvlastňují majetek přímo, je znemožněn soudní přezkum, a tím je porušeno právo na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 2 Listiny [viz nálezy Ústavního soudu ze dne 28. 6. 2005 sp. zn. Pl. ÚS 24/04 (N 130/37 SbNU 641; 327/2005 Sb.) a ze dne 17. 3. 2009 sp. zn. Pl. ÚS 24/08 (N 56/52 SbNU 555; 124/2009 Sb.)].

9. S poukazem na čl. 1 odst. 1 Ústavy a čl. 1 a čl. 11 odst. 5 Listiny navrhovatelka uvedla, že nařizuje-li stát někomu bezplatně převést část majetku, jde fakticky o naturální daň, přičemž jejím příjemcem není veřejný rozpočet státu či jiné veřejnoprávní korporace, ale jde o příjem soukromoprávních subjektů. Tím dochází ke stírání rozdílu mezi veřejným a soukromým. Jestliže stát chce podpořit klienty sociálních služeb, může zavést i naturální daň, ale musí být jejím příjemcem a přímo ji přerozdělovat, soukromoprávní subjekt to činit nemůže. Zakládají-li napadená ustanovení novou daňovou povinnost, pak k vybírání této daně soukromými subjekty dochází mimo proces upravený zákonem č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů, což vede k neústavnosti, neboť nestačí danou povinnost stanovit, ale je třeba upravit procesní práva a postavení daní zatížených osob při výběru daně. Daně také nesmí být svévolné a diskriminační. Napadená ustanovení jsou „faktickým zabavením daní jen u někoho (velcí potravinářští podnikatelé provozující prodejny) ve prospěch někoho". Jestliže stát shledá nutnost takové podpory (jako součást veřejné politiky hodné veřejnoprávní podpory), má zatížit nutným zvýšením příjmů státu všechny, a nikoliv jen vybrané subjekty. Na boji proti chudobě by se měli podílet všichni, a ne jen úzký okruh povinných subjektů, jinak je narušen princip právního státu a rovnosti v právech. V této souvislosti navrhovatelka argumentuje tím, že sociální politika je nutná, stát ji ale musí organizovat a platit, její náklady nelze přenášet jen na některé soukromoprávní subjekty, jako tomu bylo v případě regulace nájemného [viz např. nález Ústavního soudu ze dne 20. 11. 2002 sp. zn. Pl. ÚS 8/02 (N 142/28 SbNU 237; 528/2002 Sb.)]. Jakoukoliv státní politiku totiž stát musí dělat za své peníze.

II.
Vyjádření účastníků a vedlejší účastnice řízení

10. Soudce zpravodaj podle § 42 odst. 4 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 77/1998 Sb., zaslal návrh k vyjádření účastníkům řízení a obrátil se na vládu České republiky (dále jen „vláda") a veřejnou ochránkyni práv s dotazem, zda využijí svého práva vstoupit do řízení jako vedlejší účastníci.

11. Vláda na základě svého usnesení č. 653 ze dne 20. 7. 2016 do nynějšího řízení vstoupila, schválila návrh na zamítnutí předmětného návrhu skupiny senátorů a zároveň uložila ministru pro lidská práva, rovné příležitosti a legislativu, aby ve spolupráci s ministrem zemědělství vypracoval podrobné vyjádření vlády (viz sub II. B).

12. Veřejná ochránkyně práv svého práva (§ 69 odst. 3 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů) nevyužila a sdělila, že do řízení nevstoupí.

13. Dále se soudce zpravodaj postupem podle § 48 odst. 1 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, obrátil na Svaz obchodu a cestovního ruchu České republiky, který je podle čl. 1 svých stanov nepolitickým sdružením právnických a fyzických osob podnikajících ve vnitřním obchodě a v cestovním ruchu a v odvětvích a oborech navazujících, které se sdružily na ochranu svých hospodářských a sociálních zájmů. Současně se obrátil rovněž na Českou federaci potravinových bank, z. s., jako na sdružení, ve kterém jsou reprezentovány hlavní charitativní organizace a potravinové banky působící na území republiky (blíže sub II. C).

II. A
Vyjádření účastníků řízení

14. Za Poslaneckou sněmovnu Parlamentu České republiky (dále jen „Poslanecká sněmovna“) se vyjádřil její tehdejší předseda Jan Hamáček, který se omezil pouze na popis průběhu legislativního procesu. V této souvislosti uvedl, že zákon č. 180/2016 Sb., kterým se mění zákon č. 110/1997 Sb., o potravinách a tabákových výrobcích a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, byl v Poslanecké sněmovně projednán jako tisk č. 687 (vládní návrh) v prvním čtení dne 26. 1. 2016 a přikázán k projednání zemědělskému výboru, který ho projednal ve stanovené třicetidenní lhůtě dne 18. 2. 2016 a ve svém usnesení (tisk č. 687/2) doporučil Poslanecké sněmovně návrh schválit ve znění navržených pozměňovacích návrhů, z nichž se ale žádný napadeného ustanovení netýkal. Druhé čtení proběhlo dne 1. 3. 2016 a pozměňovací návrhy byly zpracovány jako tisk č. 687/3, třetí čtení proběhlo dne 23. 3. 2016 a návrh byl schválen ve znění dalších pozměňovacích návrhů. Poslanecká sněmovna přitom vyslovila souhlas s návrhem zákona ústavně předepsaným postupem, zákon byl podepsán příslušnými ústavními činiteli a řádně vyhlášen.

15. Za Senát Parlamentu České republiky (dále též jen „Senát“) se vyjádřil jeho tehdejší předseda Milan Štěch, který uvedl, že napadená ustanovení zákona o potravinách jsou výsledkem změn provedených zákonem č. 180/2016 Sb., kterým se mění zákon o potravinách. Zákon č. 180/2016 Sb. byl Poslaneckou sněmovnou postoupen Senátu jako návrh zákona dne 4. 4. 2016, organizační výbor návrh zákona, jako senátní tisk č. 248 (10. funkční období), přikázal k projednání výboru pro hospodářství, zemědělství a dopravu, který ho svým usnesením č. 191 ze dne 26. 4. 2016 doporučil plénu Senátu schválit ve znění postoupeném Poslaneckou sněmovnou (senátní tisk č. 248/1). Senát senátní tisk č. 248 projednal na své 23. schůzi v 10. funkčním období dne 27. 4. 2016, při jeho projednávání byla vedena diskuse, ve které někteří senátoři vyslovili pochybnosti o ústavní konformitě napadené úpravy. Senátor Jaroslav Kubera uvedl, že je ve zjevném rozporu s Listinou a že bude „nepochybně předmětem ústavní stížnosti“, senátorka Veronika Vrecionová vyslovila názor, že je diskriminační, že „[f]akticky tento institut připomíná nucené vyvlastnění bez náhrady“ a „[z]áměr sledovaný návrhem, tj. bezplatné poskytnutí potravin příslušné neziskové organizaci s cílem, aby tyto potraviny byly v konečné fázi bezplatně poskytnuty klientům sociálních služeb, je nepochybně ve veřejném zájmu, ale ten by neměl být vynucován sankčně“, podobný názor měli i senátoři Miloš Vystrčil a Jiří Vosecký, výhrady vyjádřil senátor Jan Horník, když mj. konstatoval, že „my v podstatě zestátňujeme“, a senátorka Eliška Wagnerová, která uvedla, že „§ 11 odst. 2, který předepisuje velkému obchodu, aby to kamsi odvezl do banky atd., a bude penalizován za to, když to neučiní. To není … žádné darování. Darování musí být svobodná vůle … něco darovat, bezúplatně převést. Ale když mi to nařídí zákon, a ještě pod tučnou sankcí, tak to je povinnost. A teď je otázka, jestli taková povinnost, takto zkonstruovaná a pod takovou sankcí, bude proporcionální. No, v mých očích tedy rozhodně ne. A to je kauza pro Ústavní soud“. Po proběhlé rozpravě Senát v hlasování č. 24 přijal usnesení č. 421, ve kterém návrh zákona schválil, přičemž pro schválení hlasovalo 41 senátorů z 61 přítomných a 9 senátorů bylo proti.

II. B
Vyjádření vlády jako vedlejší účastnice řízení

16. Za vládu, která vstoupila do řízení jako vedlejší účastnice řízení (viz sub 11), zaslal vyjádření její tehdejší předseda Bohuslav Sobotka. Vláda ve svém vyjádření pak upozornila, že sama navrhovatelka uznává, že takovou povinnost by bylo možné uložit, ovšem „formálně právně odlišným způsobem a postupem“, například jako povinnost daňového charakteru. S tím lze dle jejího názoru souhlasit potud, že je možné stejného účinku dosáhnout vícero způsoby, zvolený postup je však nejvhodnější, neboť kromě primárního účelu ochrany sociálně nejslabších, včetně ochrany před negativními účinky hladu, napomáhá ochraně dalších veřejných zájmů – zejména ochraně životního prostředí, a to při minimálním skutečném zatížení povinných subjektů. Stanovená povinnost se přitom týká pouze

potravin, které nejsou v souladu s požadavky stanovenými zákonem o potravinách nebo s přímo použitelnými předpisy Evropské unie (dále též jen „EU“) upravujícími požadavky na potraviny. Jde tak o potraviny, které je provozovatel potravinářského podniku povinen neprodleně vyřadit z uvádění na trh, pokud je nějak dodatečně a nákladně neupraví (např. přebalení, přeznačení). Týká se to tedy zboží, které nelze bez vynaložení dalších nákladů dále zužitkovat, a i takové zužitkování je možné jen v režimu zákonných výjimek (např. § 10 zákona o potravinách).

17. Podle vlády zakotvení dané povinnosti má za cíl přimět povinné subjekty ke změně chování, a tím přispět k omezení plýtvání s potravinami, což má mít jednak značné pozitivní důsledky ve zlepšení životní situace sociálně nejslabších (v poměrech České republiky) či dokonce při ochraně před hladem (v poměrech celosvětových), jednak je zde nezanedbatelný přínos pro životní prostředí. Na uloženou povinnost nelze pohlížet prizmatem situace v České republice, kde státní sociální systém spolu s (nezastupitelným) podílem charitativní činnosti nevládních neziskových organizací poskytuje dostatečnou „záchrannou síť“ před negativními účinky hladu. Právní úprava nevylučuje, ba naopak akcentací humanitárního rozměru přímo podporuje využití potravin i v zahraničí, pokud to jejich povaha umožní. V této souvislosti vláda poukázala na čl. 11 Mezinárodního paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech, který rozpracovává čl. 25 Všeobecné deklarace lidských práv, s tím, že jsou součástí právního řádu České republiky a že obsahují závazek smluvních států podniknout odpovídající kroky k zajištění práva „na osvobození od hladu“. K naplnění těchto závazků by měly sloužit programy a opatření, které zabrání zbytečnému plýtvání potravinami, a jedním z těchto opatření jsou napadená ustanovení, jež mají zajistit dostatek potřebných potravin k poskytování potravinové pomoci humanitárními nebo charitativními organizacemi klientům sociálních služeb. Navrhovatelka daný mezinárodní závazek a reálné pozitivní dopady dané právní úpravy zcela pominula.

18. Jde-li o podmínky České republiky, vláda argumentuje tím, že posílení pomoci sociálně potřebným má rovněž nemalý význam, a to zvláště naturální, tedy přímo využitelnou formou. Současná životní úroveň sociálně nejslabších jedinců je z hlediska historického i zeměpisného nejvyšší dosažená vůbec, přesto jsou někteří jedinci, kteří jsou závislí na této formě pomoci, lapeni do tzv. koloběhu chudoby a mají jen minimální možnost změnit své postavení vlastními silami. Posílení systému podpory ulehčí životní situaci těm sociálně nejpotřebnějších a uvolní část jejich kapacit ke zlepšování svého postavení, z čehož bude profitovat celá společnost, protože lidský potenciál je nejvýznamnějším bohatstvím státu.

19. Oba základní důvody přijetí dané právní úpravy dosahují samy o sobě intenzity veřejného zájmu, nikoliv maximálně zájmu obecného, jak navrhovatelka tvrdí. Vedle pozitivních dopadů v oblasti sociální dané opatření prostřednictvím dlouhodobého pozitivního vlivu na omezení plýtvání s potravinami přispívá k ochraně životního prostředí. V této souvislosti vláda argumentuje údaji Organizace pro výživu a zemědělství Spojených národů (*Food and Agriculture Organization of the United Nations*; dále jen „FAO“), dle nichž je celosvětově znehodnoceno více než 1,3 miliardy tun potravin za rok, z toho je podstatná část na úseku prodeje koncovým zákazníkům, a dále výsledky první celoevropské studie týkající se plýtvání potravinami z roku 2010, dle níž bylo v zemích EU v rozhodném roce znehodnoceno 89 milionů tun potravin, tj. asi 180 kg na osobu, přičemž dle studie FAO z roku 2011 tato ztráta činila 300 kg na osobu a rok. Tato problematika byla pro svou závažnost zařazena na program Klimatické konference OSN v Paříži 2015, kde plýtvání potravinami bylo označeno za jednoho z největších původců změny klimatu a znečišťovatelů CO_2. Množství takto nadbytečně produkovaného CO_2 lze srovnávat s celkovou produkcí skleníkových plynů Spojených států amerických nebo Číny. Environmentální rozměr je pak akcentován v právních řádech Francie či Belgie, kde je obdobná povinnost stanovena právě předpisy práva na ochranu životního prostředí. Klimatické a další dopady na životní prostředí jsou opakovaně zmiňovány Evropskou komisí. Napadená právní úprava se tak zasazuje o solidárnější a zodpovědnější společnost, kdy i sociálně slabí a znevýhodnění mají přístup k dostatku bezpečných potravin a kdy dochází k vymezení proti sebedestruktivnímu konzumu, má výchovné a vzdělávací dopady, neboť upozorňuje na popsaný problém a vede k šetrnějšímu zacházení s potravinami. Těchto účinků by pak nemohlo být dosaženo

pouze na dobrovolné bázi, i když je třeba vysoce ocenit subjekty, které se do systému již o své vůli zapojily, a naplňují tak svou celospolečenskou odpovědnost.

20. Je-li předmětný návrh založen na rozporu s čl. 11 Listiny, dle vlády vlastnické právo není bezbřehé, absolutní, jeho ochrana je obsažena v prvním odstavci, další čtyři se pak věnují možnostem jeho omezení. Navrhovatelka přitom zahrnuje napadenou právní úpravu pod nejzávažnější z legitimních zásahů do vlastnického práva – vyvlastnění s tím, že pro to nejsou splněny podmínky čl. 11 odst. 4 Listiny. Napadená povinnost není omezením vlastnického práva svou intenzitou srovnatelným s vyvlastněním, neboť předmět této povinnosti je prakticky nevyužitelný, pro svého vlastníka má jen minimální, spíše teoretickou hodnotu, a naopak představuje nezanedbatelné povinnosti, ať už je chce likvidovat, nebo za stanovených podmínek dále využít. Jeden či druhý způsob využití takových potravin přitom zpravidla provozovatele spíše zatíží.

21. Vláda následně upozornila, že na základě zákona č. 252/1997 Sb., o zemědělství, ve znění pozdějších předpisů, jsou vydány Zásady pro poskytování dotací pro rok 2016, kterými byly v rámci dotačního titulu č. 18 Podpora činnosti potravinových bank a dalších subjektů s humanitárním zaměřením pro rok 2016 přiznány finanční prostředky v předpokládané výši 23 milionů Kč, tedy více než 1 rok před účinností napadené právní úpravy, které mají napomoci vytvoření infrastruktury a kapacit pro sběr a distribuci potravin. To povede ke snížení nákladů na likvidaci předmětných potravin u povinných subjektů.

22. Danou povinnost je dle názoru vlády nutné subsumovat pod čl. 11 odst. 3 Listiny, přičemž omezení vlastnického práva odpovídá tomuto ustanovení, jak je charakterizováno v odborné literatuře (viz Šimáčková, K. In: Wagnerová, E., Šimíček, V., Langášek, T., Pospíšil, I., a kol. Listina základních práv a svobod. Komentář. Praha : Wolters Kluwer ČR, a. s., 2012, s. 312, odst. 43), tj. sleduje legitimní cíl pomoci sociálně potřebným osobám formou usnadnění přístupu potravinových bank k bezpečným potravinám a prostřednictvím omezení plýtvání s potravinami též cílí na posílení ochrany životního prostředí, zejména v oblasti skleníkových plynů, proporcionalita mezi omezením povinného subjektu a výhodou pro ostatní je naplněna, neboť na jedné straně se daná povinnost týká jen potravin, s nimiž jsou spojeny další náklady, a to minimálně na jejich řádnou likvidaci, na straně druhé je zde zásadní pozitivní efekt v oblasti veřejných zájmů, nelze ani odhlédnout od nepřímé formy kompenzace spočívající v úspoře nákladů povinných subjektů na likvidaci odpadů. Zohlednit je také třeba vymezení povinných subjektů – provozovatelů uvádějících na trh potraviny v provozovně s prodejní plochou větší než 400 m^2, jež bylo stanoveno proto, aby činnosti související s realizací stanovené povinnosti nepředstavovaly významnou administrativní zátěž, zároveň v těchto provozovnách lze snadněji předejít výskytu potravin spadajících pod režim § 11 odst. 2 zákona o potravinách, resp. předmětné potraviny zde tvoří menší podíl ze všech zakoupených potravin než u menších provozoven.

23. Shledává-li navrhovatelka neústavnost v nemožnosti soudního přezkumu každého jednotlivého vyvlastňovacího aktu, vláda s tímto argumentem vyjádřila nesouhlas s odůvodněním, že nejde o vyvlastnění, a tak je takový požadavek nepřípadný. Navíc splnění této povinnosti je vynutitelné pouze uložením pokuty a každé jednotlivé rozhodnutí o něm je nejen soudem přezkoumatelné. Soudní ochrana je tedy zajištěna.

24. Zčásti se pak vláda ztotožnila s navrhovatelkou, že sporná povinnost může mít negativní dopad v těch případech, kdy povinné subjekty poskytují potraviny k jinému veřejně prospěšnému využití, zejména jako krmivo v zařízeních provozujících záchranné chovy zvířat či ve zvířecích útulcích apod. Nesplní-li ale povinný subjekt zcela svou povinnost proto, že část potravin poskytl z důvodu jiného veřejného zájmu, nepochybně nebudou splněny podmínky pro uložení sankce za takové jednání, neboť není společensky škodlivé.

25. Svůj nesouhlas naopak vláda vyjádřila s názorem navrhovatelky, že měla být zavedena zvláštní naturální daň, neboť by to přineslo vyšší administrativní náklady jak pro povinné subjekty, tak státní orgány, a zmenšila by se možnost využití potenciálu nevládních neziskových organizací.

26. Protože tedy napadená ustanovení sledují legitimní cíl a prostředky k jeho prosazení jsou racionální a přiměřené, neboť představují jen nezbytnou míru zátěže povinných subjektů, vláda navrhla, aby byl návrh zamítnut.

II. C
Vyžádaná stanoviska podle § 48 odst. 1 zákona o Ústavním soudu

27. Svá stanoviska k návrhu podle § 48 odst. 1 zákona o Ústavním soudu zaslaly Svaz obchodu a cestovního ruchu České republiky a Česká federace potravinových bank, z. s., a to z hlediska možnosti posouzení dopadů napadených ustanovení na činnost jejich členů a plnění jejich cílů z jejich pohledu v aplikační praxi.

28. Svaz obchodu a cestovního ruchu České republiky uvedl, že se s návrhem na zrušení napadených ustanovení zákona o potravinách ztotožňuje. Vedle roviny ochrany vlastnictví či porušení rovnosti v právech má dané opatření rovinu technickou, spočívající v zaručení bezpečnosti poskytovaných potravin a v logistickém mechanismu předávání potravin, mj. jde o dodržení správných teplot a hygieny při přepravě i skladování, povědomí pracovníků humanitárních a charitativních organizací o systému „HACCP“, ekonomičnost provozu a rovněž v nutnosti zajištění dostatečného a trvalého odběru potravin ze strany příjemců na celém území České republiky. Tím, že zákon konkrétní aspekty nespecifikuje, vyvolává oprávněné obavy u členů Svaz obchodu a cestovního ruchu České republiky a nepochybně i u ostatních provozovatelů potravinářských podniků z různorodých dopadů na jejich činnost, včetně rizika z velmi snadného sankcionování ze strany státní správy.

29. Česká federace potravinových bank, z. s., sdělila, že napadená ustanovení se týkají plnohodnotných potravin, vhodných pro lidskou výživu, které nejsou v souladu s předpisy, např. pro chyby v popisu složení, případně pro chybějící text v českém jazyce, nebo mají jinou než na obale uvedenou hmotnost či obsah, jako např. potraviny s obsahem koňského masa, které nebylo na obale deklarováno. Takové potraviny je nutno stahovat z prodeje, přičemž provozovatel prodejny se může rozhodnout, zda tyto potraviny vrátí výrobci, resp. dodavateli, anebo je nechá zlikvidovat jako odpad, ač jsou bezpečné a mohly by nasytit potřebné. Není podstatné, zda se likvidují cestou retailu nebo u dodavatele, výsledek je stejný, jde o plýtvání. Některé potravinářské podniky již dnes darují potravinovým bankám takové potraviny dobrovolně, a to od té doby, co to umožnil ministr zemědělství Marian Jurečka. Protože však řetězce tuto možnost využívají jen málo, ministerstvo se rozhodlo uložit obchodům darovat tyto potraviny jako povinnost. Děje se to tak, že potravinové banky dostanou správný popis výrobku v češtině, jak měl být uveden na obale. Potraviny dále bezplatně předávají příslušným organizacím, které je rozdávají chudým lidem se současným seznámením se s danou potravinou. Podnik, který daruje potraviny potravinové bance, může využít možnosti neplatit daň z přidané hodnoty (dále též jen „DPH“) z darovaných potravin, může také uplatnit hodnotu daru pro odpočet ze svého daňového základu při výpočtu daně z příjmu, přičemž v obou případech jde o daňové zvýhodnění dárce potravin, které by byly jinak zmařeny. Evropské potravinové banky, včetně českých, které jsou sdruženy v Evropské federaci potravinových bank, respektují ve své Chartě evropských potravinových bank zásadu boje proti hladu a proti plýtvání potravinami. Je v zájmu potravinových bank a napojených charitativních a humanitárních organizací, aby se bezpečné potraviny vhodné pro lidskou výživu zbytečně nelikvidovaly jako odpad, ale aby byly užity jako potravina k nasycení lidí.

III.
Replika navrhovatelky

30. Ústavní soud zaslal výše citovaná vyjádření a stanoviska navrhovatelce na vědomí a k případné replice. Ta se ohradila proti tvrzení vlády, že uznává daňový způsob „zabírání“ potravin s tím, že potřebuje-li vláda na něco zdroje, má tak činit daňovou cestou, což ale neznamená, že by souhlasila

s potřebou státu zabírat určité potraviny nuceným darem či formou daně, druhá forma by jen byla přijatelnější pro uspokojení potřeb státu. Současně vyjádřila „zděšení“ nad přístupem vlády, která potřebu nuceného darování odůvodňuje ochranou před účinky hladu. To je podle ní ekonomický a morální debakl, kdy vláda se státním rozpočtem přes bilion korun není schopna bojovat s účinky hladu jinak než cestou nuceného daru. Argumentace vlády, že takto realizuje mezinárodní závazek, má být pokrytecká, neboť vydává miliardy jako dotace na pěstování řepky olejné a dalších plodin, jež jsou užívány jako palivo. Jestliže vláda uvádí, že byl za dotace vybudován systém potravinových bank, má jít o „projev rozkrádání státu“, kdy si „skrze své známé prosadí dotace na něco, co není využíváno, a proto je nutné zajistit ještě nucené využívání tohoto systému“. A dovolává-li se vláda názoru Elišky Wagnerové (pozn.: správně K. Šimáčkové) vysloveného ve výše uvedené literatuře, navrhovatelka upozornila, že tato senátorka podepsala nyní posuzovaný návrh. Závěrem navrhovatelka uvedla, že se vláda svou argumentací proti daňovému systému vycházející z toho, že by se zavedením nové daně „umenšila moc neziskovek“, zpronevěřila základním ústavním hodnotám. Veřejná moc má být vykonávána veřejnými subjekty odvozenými z demokratické volby, nikoliv soukromými neziskovými subjekty. Vláda fakticky privatizuje veřejnou správu ve prospěch „neziskovek“ stojících mimo demokratickou kontrolu, když fiskální zájmy zajišťuje – mimo řádnou kontrolu veřejných financí – nuceným darem. Tím došlo k porušení principu demokracie jako základního principu našeho státu.

IV.
Upuštění od ústního jednání

31. Ústavní soud dospěl k závěru, že od ústního jednání nelze očekávat další objasnění věci, pročež od něj dle § 44 věty první zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, upustil.

V.
Procesní předpoklady řízení před Ústavním soudem

32. Ústavní soud nejprve zkoumal, zda jsou naplněny procesní předpoklady řízení. Návrh byl podán aktivně legitimovanou navrhovatelkou, tj. skupinou 25 senátorů [§ 64 odst. 1 písm. b) zákona o Ústavním soudu) a Ústavní soud je k jeho projednání příslušný [čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy].

33. Ústavní soud tedy mohl přikročit (jak mu to ukládá § 68 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 48/2002 Sb.) k posouzení, zda jsou napadená zákonná ustanovení v souladu s ústavním pořádkem, tedy zda a) byla napadená právní úprava přijata a vydána v mezích Ústavou stanovené kompetence, b) byl dodržen ústavně předepsaný způsob jejich přijetí, resp. vydání, a konečně c) je napadená právní úprava v souladu s ústavním pořádkem z hlediska obsahového (§ 68 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 48/2002 Sb.).

VI.
Přezkum procedury přijetí přezkoumávaných zákonných ustanovení

34. Návrhem napadená ustanovení byla do zákona o potravinách vložena zákonem č. 180/2016 Sb., jehož návrh předložila vláda Poslanecké sněmovně dne 23. 12. 2015 a který při projednávání doznal řadu podstatných změn až v průběhu zákonodárného procesu. Organizační výbor projednání návrhu zákona doporučil dne 7. 1. 2016 (usnesení č. 235). Určil jako zpravodaje Ing. Pavla Kováčika a navrhl zemědělský výbor jako garanční. První čtení proběhlo dne 26. 1. 2016 na 39. schůzi, kde byl návrh zákona přikázán k projednání výborům (usnesení č. 1050). Garanční zemědělský výbor jej projednal, načež dne 3. 2. 2016 vydal usnesení o přerušení jednání (tisk č. 687/1) a dne 24. 2. 2016 usnesení o pozměňovacích návrzích (tisk č. 687/2). Ve 2. čtení návrh zákona prošel obecnou a podrobnou rozpravou dne 1. 3. 2016 na 42. schůzi. Podané pozměňovací návrhy byly zpracovány jako tisk č. 687/3, který byl rozeslán dne 2. 3. 2016. Jejich součástí byly i pozměňovací návrhy poslance Petra

Kudely označené jako E1, E7, E8 a E11, kterými byla do vládního návrhu zákona vložena ustanovení (hmotněprávní, sankční a související ustanovení intertemporální), která nyní navrhovatelka přímo či nepřímo napadá. Zemědělský výbor vydal usnesení garančního výboru, které bylo dne 9. 3. 2016 doručeno poslancům jako sněmovní tisk č. 687/4 (stanovisko). Třetí čtení proběhlo dne 23. 3. 2016 na 42. schůzi, kde byl návrh zákona schválen (usnesení č. 1148), kdy ze 157 přítomných poslankyň a poslanců pro něj hlasovalo 123, proti bylo 19. Pro úplnost se dodává, že pozměňovací návrh E1 (povinnost nabídky) byl schválen v hlasování číslo 407 (přítomno 157 poslankyň a poslanců, pro 116, proti 33, a návrhy (E7, E8 a E11) v hlasování číslo 408 (přítomno 157 poslankyň a poslanců, pro 121, proti 14).

35. Poslanecká sněmovna návrh zákona postoupila Senátu dne 4. 4. 2016 jako tisk č. 248/0. Organizační výbor dne 6. 4. 2016 stanovil garančním výborem výbor pro hospodářství, zemědělství a dopravu, který jej projednal dne 26. 4. 2016 a přijal usnesení č. 191 (o schválení), které bylo rozdáno jako tisk č. 248/1. Návrh byl projednán a schválen dne 27. 4. 2016 na 23. schůzi Senátu (usnesení č. 421), kdy z přítomných 61 senátorek a senátorů hlasovalo pro 41, proti bylo pouze 9 hlasů (návrh na zrušení uvedených ustanovení zákona však podepsalo 25 senátorů).

36. Zákon byl doručen prezidentu republiky k podpisu dne 4. 5. 2016 a předsedovi vlády dne 3. 6. 2016. Jmenovaní jej podepsali. Zákon byl vyhlášen dne 9. 6. 2016 ve Sbírce zákonů.

37. Ústavní soud poznamenává, že je mu známo, že v době přípravy nynějšího rozhodnutí probíhá podle plánu legislativních prací vlády na rok 2018 příprava obsáhlé novelizace zákona o potravinách, jejímž cílem je adaptace předmětné části právního řádu České republiky na nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2017/625 o úředních kontrolách a jiných úředních činnostech prováděných s cílem zajistit uplatňování potravinového a krmivového práva a pravidel týkajících se zdraví zvířat a dobrých životních podmínek zvířat, zdraví rostlin a přípravků na ochranu rostlin. Vzhledem k tomu, že právní úpravy navržené ke zrušení se týká přímo jen návrh doplnit § 11 odst. 2 zákona o potravinách o větu „Tato povinnost se nevztahuje na nápoje s obsahem alkoholu nad 0,5 % objemových“, nebyl shledán důvod případně vyčkat na ukončení zákonodárného procesu v posuzované věci.

38. S ohledem na výše uvedené Ústavní soud konstatuje, že zákon č. 180/2016 Sb. byl přijat a vydán v mezích Ústavou stanovené kompetence a ústavně předepsaným způsobem. Tuto skutečnost nezpochybňuje ani navrhovatelka.

VII.
Meritorní posouzení návrhu

39. Navrhovatelka napadá shora uvedená ustanovení zákona o potravinách (viz sub 2 až 4), která ukládají provozovatelům potravinářských podniků s prodejní plochou větší než 400 m² pod hrozbou finanční sankce (jejími slovy) „povinnost bezplatně darovat“ bezpečné, avšak neprodané či již neprodejné potraviny humanitárním nebo charitativním organizacím (tzv. potravinovým bankám). Zdůvodňuje to tím, že jde o porušení jejich vlastnického práva v podobě vyvlastnění v rozporu s čl. 11 odst. 4 Listiny nebo v podobě naturálního zdanění v rozporu s čl. 11 odst. 5 Listiny ve spojení s čl. 1 Listiny a čl. 1 odst. 1 Ústavy. To se podle ní projevuje v řadě dalších pochybení a nedostatků napadené právní úpravy.

40. Její námitky (podrobně viz sub 5 až 9, 30) pro účely vypořádání argumentace návrhu lze shrnout takto:

a) nikdo nemůže být nucen (s ústavně uznanými výjimkami) se svého majetku zbavovat, neboť součástí vlastnického práva je svoboda věc držet a nakládat s ní,

b) jde proto o porušování vlastnického práva provozovatelů potravinářských podniků zavedením tzv. smluvního přímusu, tedy povinnosti uzavřít darovací smlouvu s určenými osobami, aniž je zde právo na protiplnění, přitom vyvlastnění je podle čl. 11 odst. 4 Listiny možné jen ve veřejném

zájmu, což je rozdíl oproti závaznosti vlastnictví podle čl. 11 odst. 3 Listiny, která je stanovena i vůči obecnému zájmu,

c) vyvlastnění je jako individuální právní akt přezkoumatelné soudem; napadená ustanovení však vyvlastňují majetek přímo, čímž je znemožněn soudní přezkum, a tím porušeno právo na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 2 Listiny,

d) napadená ustanovení nelze podřadit ani pod jednu z ústavních oblastí závaznosti vlastnictví v čl. 11 odst. 3 Listiny, která je spojena s povinností nějak jednat nebo se něčeho zdržet, nemůže však jít o povinnost bezplatně se vlastnictví zbavit,

e) zákonodárce zavedl fakticky naturální daň, přičemž jejím příjemcem není veřejný rozpočet státu či jiné veřejnoprávní korporace, ale jsou jimi soukromoprávní subjekty, čímž je stírán rozdíl mezi veřejným a soukromým; stát by v takovém případě musel být jejím příjemcem a přímo ji přerozdělovat, soukromoprávní subjekt to činit nemůže,

f) jestliže stát shledá nutnost takové podpory (jako součást veřejné politiky hodné veřejnoprávní podpory), má zatížit nutným zvýšením příjmů státu všechny, a nikoliv jen vybrané subjekty,

g) jakoukoli státní politiku, včetně sociální, musí stát organizovat a platit sám, její náklady nelze přenášet jen na některé soukromoprávní subjekty,

h) boj proti chudobě má být „charitativními subjekty“ jakožto soukromoprávními osobami prováděn v obecném zájmu; v takovém případě však nejde o veřejný zájem s možností vyvlastnění jiných,

i) vláda tak fakticky privatizuje veřejnou správu ve prospěch „neziskovek“ stojících mimo demokratickou kontrolu, neboť fiskální zájmy zajišťuje – mimo řádnou kontrolu veřejných financí – nuceným darem; tím došlo k porušení principu demokracie jako základního principu našeho státu,

j) zákonem o potravinách není řešena odpovědnost za škodu,

k) neřeší se ani náklady na dopravu potravin od podnikatelů k těmto organizacím,

l) stejně tak zde není naplněna ústavní podmínka náhrady, a to ani nějakou paušální formou; přitom toto zboží s daňovou povinností je provozovatel zákonem nucen někomu darovat,

m) argument, že současně jde o plnění mezinárodních závazků, považuje navrhovatelka za pokrytecký.

41. Podle navrhovatelky tím napadená ustanovení porušují shora uvedená ustanovení ústavního pořádku; současně tvrdí, že nemohou ani obstát v testu proporcionality. Ústavní soud po posouzení těchto námitek a provedení testu proporcionality, stejně jako po přihlédnutí k obecným východiskům úsilí o zamezení plýtvání potravinami v rámci EU a dalších mezinárodních organizací, jichž je Česká republika členem, dospěl k závěru, že v rámci abstraktní kontroly ústavnosti napadená ustanovení zákona o potravinách obstojí, a návrh je proto třeba jako nedůvodný zamítnout.

VIII.
Obecná východiska

42. Obecně je třeba zdůraznit, že napadená ustanovení zákona o potravinách jsou součástí úsilí mezinárodního společenství (viz níže sub 43 a násl.) i jednotlivých států řešit závažné otázky související s plýtváním potravinami, což má zásadní dopad na sociální a bezpečnostní situaci ve světě i v jednotlivých státech a na další zhoršování životního prostředí. Vše to souvisí s nutností provádět opatření v oblasti zemědělství, rybolovu, dopravy, skladování, prodeje a likvidace potravin. Rozhodl-li se zákonodárce tuto problematiku řešit v rámci České republiky, zapojuje se tak do úsilí celé řady jiných států. Úkolem Ústavního soudu však není hodnotit, zda jsou zvolené prostředky dostačující (k tomu nejsou stanovena žádná závazná měřítka, pouze se vytyčují cíle), nýbrž zda neodporují ústavnímu pořádku, který je třeba pojímat systémově jako celek hodnocený podle zásady koherence. Při hodnocení ústavnosti zásahu do navrhovatelkou uváděných základních práv a svobod je proto třeba vycházet nikoli pouze ze dvou vybraných ustanovení vytržených z kontextu ústavního pořádku a mezinárodních závazků. Napadenou zákonnou úpravu je nutno posuzovat v kontextu s preambulí Ústavy, jejími čl. 1 odst. 1 a 2, čl. 2, 7, 10a, v Listině pak nejen s čl. 1 a 11, nýbrž i s čl. 2 odst. 2 a 3, čl. 3 odst. 1, čl. 4, 26, 30 až 32, 35, 36 a čl. 41 odst. 1. Tento soulad (popř. rozpor) je třeba posoudit jak z hlediska těch, do jejichž právního postavení je zasahováno (oblast zásahových opatření

a jejich ústavnost), tak ale i z hlediska těch, kteří s ohledem na svou životní situaci pomoc státu takovou formou potřebují (oblast pozitivního plnění v jejich prospěch opět v rámci ústavního pořádku) a stát s ní ve svém ústavním pořádku počítá již tím, že stanoví, že „vlastnictví zavazuje" a že „státní moc slouží všem občanům" (čl. 11 odst. 3 Listiny ve spojení s čl. 2 odst. 3 *in principio* Ústavy). Jde tak jen o posouzení, zda při volbě prostředků (cíl je nepochybný) zákonodárce nesáhl po těch, které ústavní pořádek nepřipouští. Tato opatření je přitom třeba chápat i v kontextu mezinárodním a nadnárodním (potravinové právo a politiky EU), neboť jsou jejich součástí, a současně je nutno je brát v úvahu při hodnocení legitimity sledovaného cíle a vhodnosti napadené právní úpravy v rámci testu proporcionality (viz níže).

43. Touto problematikou se tak zabývají pravidelně orgány EU. Již v roce 2012 k tomu zaujal stanovisko Evropský parlament v usnesení ze dne 19. 1. 2012 o zastavení plýtvání potravinami: strategie pro zlepšení účinnosti potravinového řetězce v EU (2011/2175(INI)). Stejně tak je třeba poukázat na závěry přijaté Radou EU na jejím 3479. zasedání konaném dne 28. 6. 2016 v materiálu O ztrátách potravin a plýtvání potravinami (dostupné na http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10730-2016-INIT/cs/pdf) vycházející z odhadů FAO, podle kterých se ztratí či skončí v odpadu ročně téměř třetina, tj. 1,3 miliardy tun veškerých potravin určených pro lidskou spotřebu (viz Měřeno podle hmotnosti. *FAO, 2011. Global food losses and food waste – extent, causes and prevention.* Řím: OSN FAO). To pak má značné hospodářské, sociální a environmentální dopady, kdy podle studie Mezinárodního panelu pro zdroje v rámci Programu OSN pro životní prostředí (UNEP) nazvané Potravinové systémy a přírodní zdroje (http://www.unep.org/resourcepanel/KnowledgeResources/AssessmentAreasReports/Food/tabid/133335/Default.aspx) stojí ztráty potravin a plýtvání potravinami celosvětové hospodářství 990 miliard USD ročně. Ztráty potravin a plýtvání potravinami vedou k jejich nedostatku a zvyšují podvýživu. Kromě toho se na potraviny, které se nakonec ztratí či vyplýtvají, spotřebuje přibližně čtvrtina vody používané pro zemědělské účely, využije orná půda o rozloze Číny, vyprodukuje přibližně 8 % celosvětových emisí skleníkových plynů a tato situace má zároveň podíl na ztrátě biologické rozmanitosti. V rámci EU se i pro současnost odhaduje, že potravinový odpad představuje hodnotu cca 143 mld. euro [viz Pokyny EU k darování potravin. Sdělení Komise ze dne 25. 10. 2017 (2017/C 361/01) – dále jen „sdělení Komise 2017".]. Tato oblast se proto stala předmětem zájmů nejen vědy [k metodologii hodnocení plýtvání viz např. Thyberg, K. L., Tonjes, D. J. *Drivers of Food Wastage and their Implications for Sustainable Policy Development.* Technology & Society Faculty Publications, 11, 2016 (dostupné na https://commons.library.stonybrook.edu/techsoc-articles/11)], nýbrž i mezinárodního společenství, a lze ji považovat za otázku obecného zájmu, popř. sledování obecného blaha, což Listina v kontextu posuzované věci vyjadřuje tradičním obratem „vlastnictví zavazuje" (čl. 11 odst. 3 věta první), jak již bylo shora připomenuto.

44. Ústavní soud si je vědom skutečnosti, že zvolené prostředky v zákoně o potravinách směřují sice jen do jedné menší, nicméně z hlediska účelu šetření významné oblasti boje proti plýtvání s potravinami. Tento závěr vyplývá ze zvláštní zprávy, kterou zpracoval Evropský účetní dvůr (viz podrobně na https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR16_34/SR_FOOD_WASTE_CS.pdf, dále jen „audit"). Z údajů obsažených v této zprávě vyplývá, že prostředky zabraňující plýtvání s potravinami jsou různě prakticky využitelné, přičemž se dají z hlediska efektivity provádění opatření (viz audit, s. 9) na stupnici od nejúčinnějších po nejméně účinné seřadit takto: 1. předcházení vzniku (co se nevyrobí, to se nezmaří), 2. darování, 3. krmivo, 4. recyklace, 5. jiné využití než potrava nebo krmivo a 6. odstranění. Audit proto doporučuje zejména opatření v oblasti prevence a darování, i když právě v této druhé oblasti auditoři podotýkají, že se zde naráží na problémy výkladu právních předpisů. To je konečně problém, na který navrhovatelka poukazuje v podmínkách České republiky, a proto z hlediska posouzení ústavnosti přijatých zákonných opatření předkládá věc k rozhodnutí Ústavnímu soudu.

45. Pro vyjasnění předmětu řízení Ústavní soud dále připomíná, že podle definice FAO je třeba rozlišovat mezi ztrátou potravin, kterou je snížení množství nebo kvality potravin bez ohledu na důvod, a plýtváním potravinami, které je pak součástí ztráty potravin a rozumí se jím vyhazování nebo alternativní (nepotravinové) využití bezpečných a výživných potravin určených pro lidskou spotřebu,

jež probíhá v celém potravinovém řetězci od prvovýroby po konečnou spotřebu v domácnosti (http://www.fao.org/platform-food-loss-waste/food-waste/definition/en). Již zmíněný audit (s. 9 až 10) uvádí, že pro rok 2012 byl odhad plýtvání s potravinami v rámci EU cca 88 mil. tun, přičemž i přes přijímaná opatření a zákonnou úpravu v členských státech EU to pro rok 2020 má být již 123 mil. tun ročně. Pro Českou republiku je možno uvést údaje z doby přijetí napadené právní úpravy. Podle informace z České podnikatelské rady pro udržitelný rozvoj (Hospodářské noviny 30. 12. 2016 – dostupné též na https://byznys.ihned.cz) se odhaduje, že v České republice se ročně nevyužije cca 729 tisíc tun potravin, tedy 69 kg na jednoho obyvatele (více jak kilogram týdně), jiné odhady hovoří až o 80 kg ročně. Ústavní soud zde podotýká, že si je vědom toho, že metodika a metodologie měření ztrát a plýtvání s potravinami je ve vývoji, a že se tak nutně výsledky měření obecně i v jednotlivých státech rozcházejí (např. pro Polsko se uvádí 180 kg, ale i 247 kg ročně). To nic nemění na závěru o závažnosti této problematiky a potřeby její koordinované regulace (legitimní cíl).

46. Z hlediska efektivnosti opatření se ukazuje, že ve shora uvedených oblastech plýtvání jsou mezi jednotlivými členskými státy EU právě díky opatřením proti plýtvání (ať již v rovině práva, nebo tradiční šetrnosti a dobročinnosti) značné rozdíly. Nejnovější výzkum v rámci Výzkumného projektu FUSIONS financovaného EU (pozn. – projekt Využití potravin k sociální inovaci prostřednictvím optimalizace strategií prevence plýtvání) ve studii *Estimates of European food waste levels. FUSIONS. Reducing food waste through social innovation* (Stockholm, 31. 3. 2016, dostupné na https://www.eu-fusions.org/phocadownload/Publications/Estimates%20of%20European%20food%20waste%20levels.pdf) v rámci analýzy 28 členských států EU uvádí (s. 4), že v těchto státech (údaje jsou různě spolehlivé) v průměru dochází k tomu, že cca 20 % vyrobených potravin zůstane nevyužito (cca 173 kg na osobu). Přitom největší podíl na plýtvání představují domácnosti – cca 46,5 %, následuje zpracování 16,9 %, restaurace a jídelny 10,5 %, prvotní výroba 9,1 % a konečně prodej 4,6 % (s odchylkami v různých státech). Shora uvedený audit (s. 10) uvádí starší údaje (domácnosti cca 52 %, výroba 23 %, zpracování 17 % a maloobchod 9 %).

47. Dospěl-li zákonodárce po zhodnocení situace v České republice k závěru, že v této oblasti, významné pro zamezení plýtvání potravinami (oblast prodeje – viz sub 44), jsou značné rezervy, nelze jeho snahu tuto oblast řešit právní úpravou samu o sobě považovat za nadbytečnou či dokonce nežádoucí. Z hlediska možností zabránit plýtvání je však zřejmé, že právě v oblasti maloobchodu (zejména pak velkých prodejen) jsou možnosti zabránit plýtvání současně ve spojení s řešením jiných palčivých sociálních otázek největší. V případě jídelen a restaurací je to možné z povahy věci jen velmi omezeně (ani zde ale majitelé na konci prodejní doby jídlo nerozdávají hostům, nýbrž sociálně potřebným), v případě domácností se předpokládá spotřeba bez možnosti kontroly bezpečnosti potravin. Na rozdíl např. od elektrospotřebičů (protože ty je vždy třeba zlikvidovat, nejí se), kde spotřebitel platil při nákupu poplatek za likvidaci tzv. historického elektroodpadu [srov. k tomu nález ze dne 16. 12. 2008 sp. zn. Pl. ÚS 28/06 (N 222/51 SbNU 753; 69/2009 Sb.) – všechna rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupná na http://nalus.usoud.cz], tak lze využití nespotřebovaných potravin v domácnostech obtížně právně regulovat (v podstatě by to pro spotřebitele znamenalo zdražení, i kdyby je snědl). V tomto ohledu je proto oblast regulace v zákoně o potravinách vhodně zvolena, přičemž např. v oblasti výroby potravin mohou jít zásahy státu především opačným směrem (srov. např. vybíjení chovů prasat, krav, drůbeže při prevenci nakažlivých chorob nebo dotační programy zaměřené na omezení výroby potravin).

48. Pro úplnost ještě Ústavní soud na úvod obecných východisek pro hodnocení sledovaného cíle konstatuje, že povinnost provozovatelů prodejen poskytovat bezplatně potraviny pro charitativní či humanitární účely pod hrozbou finanční sankce není (jak vyplývá i z přehledu zpracovaného analytickým odborem Ústavního soudu k 25. 9. 2017, A-2017-10-JF) v evropských zemích běžná. Není zakotvena u našich nejbližších sousedů, jako jsou Spolková republika Německo, Rakouská republika a Slovenská republika, není stanovena ani v Italské republice či ve Velké Británii. Současně je třeba vzít v úvahu, že v západních zemích má darování neprodejných potravin a dobročinnost poměrně dlouhou tradici, přičemž v nich byl, často za určité podpory státu (např. formou daňových úlev, státních pobídek či dotací, jako tomu je v Italské republice a ve Velké Británii), vybudován dobře fungující systém distribuce darovaných potravin potřebným osobám; např. v Německu tento systém vznikl již v roce 1993,

přičemž na spolkové úrovni působí centrální potravinová banka (*Bundesverband Deutsche Tafel e. V.*), ve Velké Británii to je dobročinná organizace Akční program v oblasti odpadů a zdrojů (*Waste and Resources Action Programme)*. V Belgickém království je upravena zejména otázka trvanlivosti potravin darovaných potravinovým bankám a možnosti jejich prodloužené doby spotřeby. Ústavní soud však považuje za potřebné připomenout i nedávné rozhodnutí Ústavního soudu Spolkové republiky Německo, podle kterého musí svoboda podnikání a právo na informační sebeurčení v případě porušení předpisů o potravinách a krmivech ustoupit zájmu veřejnosti na informace o takovém porušení, a sleduje proto legitimní cíl (blíže viz *BVerfG, Beschluss vom 21. 3. 2018 – 1 BvF 1/13*. In: Neue Juristische Wochenschrift, 2018, č. 29, s. 2109–2114). Taková informace (i v této oblasti) může mít v konečném důsledku často tíživější následky pro provozovatele než uložená pokuta.

49. Oproti tomu sankce za to, že vymezené obchody s potravinami neuzavřou dohodu, na jejímž základě by bezplatně poskytovaly potraviny charitativním organizacím, je zakotvena ve Francouzské republice. Ta zřejmě jako první stát na světě (následovaná Českou republikou) po vyhodnocení zkušeností přikročila ke stanovení povinnosti uzavřít smlouvu se současnou pohrůžkou peněžní sankce. Současná právní úprava přidělování potravin je obsažena v čl. L 541-15-6 zákoníku životního prostředí (*Code de l´environnement*). Jeho bod I stanoví, že do jednoho roku po vyhlášení zákona č. 2016-138 z 11. 2. 2016 o boji proti potravinovému plýtvání (právě tento zákon změnil zákoník životního prostředí) nebo do jednoho roku po jejich otevření nebo od data, kdy jejich prodejní plochy překračují minimální práh (tj. 400 m²), musí maloobchody s potravinami, jejichž prodejní plochy překračují tento práh, nabídnout příslušným charitativním organizacím uzavření dohody, která by upřesňovala, jak budou potraviny na tyto organizace bezplatně převáděny („*sont cédées à titre gratuit*“, tedy nikoli „*sont données*“). Na všechny maloobchody, které uzavřely tuto dohodu před vyhlášením zákona o boji proti potravinovému plýtvání, se nahlíží tím způsobem, že naplnily danou povinnost. Bod II předmětného článku zákona potom stanoví, že nerespektování povinnosti předpokládané bodem I bude potrestáno pokutou jako přestupek III. stupně. Podle trestního zákona (*Code pénal*) by výše této pokuty měla dosahovat (spíše symbolických) 450 euro (srov. čl. 131-13 trestního zákona). Ovšem bod III daného článku stanoví, že distributor v potravinovém sektoru, který záměrně učiní neprodané a ještě požívatelné potraviny nezpůsobilými ke spotřebě (výslovně je např. zakázáno polévat je chlorem), aniž by byla dotčena ustanovení o sanitární bezpečnosti, bude potrestán pokutou ve výši 3 750 euro. Hrozí mu však zároveň doplňkový trest zveřejnění pokuty na vývěsce (*la peine complémentaire d'affichage*) anebo medializace vyneseného rozhodnutí, a to podle podmínek stanovených čl. 131-35 trestního zákona (vše dostupné např. na https://www.legifrance.gouv.fr). Podstatné jsou pak dopady této úpravy, kdy se Francie dostala do čela celosvětového žebříčku „Food loss and waste“ států s nejmenší mírou plýtvání potravinami (viz k tomu shrnutí v *Food Sustainability Index*. 2017, s. 4 – dostupné na http://foodsustainability.eiu.com/wp-content/uploads/sites/34/2016/09/FoodSustainabilityIndex2017GlobalExecutiveSummary.pdf, kde oproti shora uvedenému průměru 20 % dosáhla 1,8 %, podrobnosti včetně metod výpočtů a hledisek obsahuje materiál *Food Sustainability Index Methodology*. Dostupné na http://foodsustainability.eiu.com/wp-content/uploads/sites/34/2017/12/BCFN_EIU_FSI_methodology_final.pdf).

50. Ovšem samotná skutečnost, že zakotvení dané povinnosti není v dalších zemích úplně běžné, o samotné ústavní (non)konformitě daného opatření nevypovídá. Je zřejmé, že řešení přijaté Českou republikou není zcela ojedinělé, přičemž nelze pominout ani určité historické odlišnosti, jež spočívají v tom, že v západních evropských zemích má charitativní (tj. dobrovolná) činnost velkou tradici a mediální potenciál, stejně tak jako ohleduplný přístup k životnímu prostředí, takže potřeba přijetí obdobné úpravy nemusí být zákonodárcem chápána jako naléhavá, neboť výsledky dosažené na základě pouhé dobrovolnosti považuje za dostatečné. Souvisí to i s tím, že v naší kultuře je považováno plýtvání potravinami tradičně (zejména po válkách) za závažný etický problém.

51. Úkolem Ústavního soudu však není posuzovat, jaký systém je v podmínkách České republiky vhodnější (to je věcí zákonodárce), ale pouze to, zda příslušná právní úprava obstojí v testu ústavnosti. Za tímto účelem bylo nezbytné posoudit, zda napadenými zákonnými ustanoveními dochází k zásahu do vlastnického práva dotčených subjektů, jak bylo v návrhu tvrzeno, a v kladném případě, zda tak bylo učiněno v ústavněprávních mezích; v tomto rámci Ústavní soud zkoumá, zda daný zásah byl

legální (tj. zda byl realizován formou zákona) a legitimní (tj. zda sledoval konkrétní veřejný zájem, popř. směřoval k obecnému blahu) a zda negativa, která se projevují v zásahu do základních práv a svobod provozovatelů potravinářských podniků s prodejní plochou nad 400 m^2, nejsou nepřiměřená pozitivům, jež z přijatého opatření pro společnost plynou (tzv. princip proporcionality), takže je po nich nelze z hlediska obecného zájmu společnosti jako celku spravedlivě požadovat.

IX.
Právní povaha napadeného zásahu do vlastnických práv dotčených subjektů

52. Navrhovatelka v této části své argumentace namítá (viz souhrn sub 40a až 40e), že předmětný zásah do vlastnického práva nelze kvalifikovat jako pouhé omezení vlastnictví (sc. vlastnických práv) podle čl. 11 odst. 3 Listiny, neboť napadená ustanovení jednak nelze podřadit „pod žádnou z oblastí ústavnosti závaznosti vlastnictví“, jednak pod toto ustanovení nespadá povinnost „bezplatně se zbavit vlastnictví“, ale jen povinnost jednat či se nějakého jednání zdržet.

53. Jde-li o právní kvalifikaci daného zásahu, navrhovatelka má za to, že jde o vyvlastnění, a tak jeho „oprávněnost“ musí být posuzována v režimu čl. 11 odst. 4 Listiny. Vyjde-li Ústavní soud z předpokladu, že povinnost poskytnutí se netýká potravin, pro něž má provozovatel nějaké jiné ekonomické využití (popřípadě, které mají nějakou penězi vyčíslitelnou hodnotu), pak dle názoru Ústavního soudu již o vyvlastnění hovořit nelze, a věc je tak třeba kvalifikovat jako omezení vlastnického práva podle čl. 11 odst. 3 ve spojení s čl. 4 odst. 2 Listiny (viz dále), jehož porušení navrhovatelka rovněž namítá. Nejde však jen o to, že zde není žádná majetková hodnota (viz k tomu např. sub 58, 67), za níž by mohla či měla být náhrada poskytována. Pominout nelze ani samotnou povahu věci, neboť v ní nejde o jednorázový zásah do majetku provozovatelů, ale spíše o opakující se povinnost. Ostatně kdyby musel být pro každý případ „vyvlastnění“ potravin vydáván individuální právní akt, daný systém by v praxi mohl fungovat jen stěží. Dlužno dodat, že argumentuje-li navrhovatelka tím, že čl. 11 odst. 4 Listiny zakotvuje přísnější podmínku ústavní konformity předmětného zásahu „ve veřejném zájmu“, zatímco čl. 11 odst. 3 Listiny jen podmínku „v obecném zájmu“, Ústavní soud v souzené věci takové rozlišování nepokládá za nutné, nehledě na to, že kritérium použité navrhovatelkou není validní (viz níže zejména sub IX. C a IX. E).

IX. A
Legalita zásahu a jeho předmět

54. Úvodem Ústavní soud podotýká, že napadené opatření státu bylo vydáno ve formě zákona, a tudíž je zřejmé, že byla splněna podmínka legality případného zásahu do vlastnických práv, se kterými počítá čl. 11 odst. 2 až 5 Listiny. To by samozřejmě ale nedostačovalo, protože by tak byla ochrana vlastnického práva vydána na „pospas“ obyčejnému zákonodárci. Zde je třeba uvést, že ustanovení čl. 11 odst. 1 věty druhé Listiny směřuje zejména, stejně jako jeho vzor z roku 1990, tj. čl. 7 odst. 2 ústavního zákona č. 100/1960 Sb., Ústava Československé socialistické republiky, ve znění ústavního zákona č. 100/1990 Sb., kterým se mění a doplňuje ústavní zákon č. 100/1960 Sb., Ústava Československé federativní republiky, a ústavní zákon č. 143/1968 Sb., o československé federaci, („Stát poskytuje všem vlastníkům rovnocennou ochranu.“), proti porušení rovnosti vlastníků v podobě různé intenzity ochrany různých forem vlastnictví. Tak tomu bylo zejména v občanském, trestním a ústavním právu do roku 1990 a uvedená revize ústavních východisek vlastnického práva proto byla přijata s cílem zavedení jednotného pojmu vlastnictví s jednotným právním režimem. Navrhovatelce lze přisvědčit v tom, že čl. 11 odst. 1 věta první Listiny nezakládá právo na účast na cizím majetku.

55. Stejně tak čl. 11 odst. 3 Listiny nezakládá něčí nárok na solidární plnění z cizího majetku, nýbrž jen ukládá určité povinnosti vlastníkovi a vymezuje prostor, ve kterém se jinak jeho „právní panství nad věcí“ může pohybovat, popř. za jakých podmínek lze provozovat podnikání v tomto oboru (srov. čl. 26 odst. 2 Listiny). V této souvislosti Ústavní soud jen na úvod připomíná, že navrhovatelka svou argumentací v podstatě zpochybňuje tzv. sociální funkci vlastnictví, která je ve vazbě na obecný zájem

v čl. 11 odst. 3 Listiny zdůrazněna. Vlastnictví tak nemůže sloužit pouze jako panství majitele nad věcí, nýbrž jej (právě jako majitele) současně zavazuje k určitému chování. Touto námitkou navrhovatelka proto vrací diskusi nad povahou vlastnictví nejméně o 150 let zpět do vývojem překonaných poměrů státu jako „nočního hlídače“ s pojetím vlastnictví pouze jako výlučného a ničím neomezeného právního panství nad věcí, bez ohledu na to, jaké škody či zátěže může způsobit jiným. Současně se ale vrací k otázkám, které představují vývojovou linii názorů vedoucích k uznání sociální funkce vlastnictví v naší historii. Zde lze poukázat na to, že k rozvoji této funkce přispěl postupně již rakouský ministr financí Emil Steinbach v roce 1878, kdy je zmiňována jeho přednáška *Die Pflichten des Besitzes*. Tyto myšlenky pak ve své funkci uplatnil zejména v roce 1885 v diskusi o úrazovém pojištění, vedené o tom, zda si je má platit dělník sám, nebo stát, anebo ten, komu jeho nebezpečná práce přináší zisk (vlastník podniku – viz k tomu Gumplowicz, R. *Das österreichische Staatsrecht*. 3. vydání. Wien : Manz, 1907, zejm. s. 667–670, a Wittmayer, L. *Die Weimarer Reichsverfassung*. Tübingen : Verlag Mohr-Siebeck, 1922, s. 29–30). Ve stejné době obdobně argumentuje Švýcar J. Platter (*Die Pflichten des Besitzes*. Berlin : Verlag von K. Habel, 1882), následně byla tato funkce vlastnictví zdůrazněna v encyklice papeže Lva XIII. *Rerum novarum* (O nových věcech) z 15. 5. 1891, poté ve Francii rozvíjena v teorii solidarismu Léona Duguita, posléze byla tato funkce vlastnictví zakotvena v německé Výmarské ústavě v čl. 153, poté ještě důrazněji v čl. 14 Základního zákona Spolkové republiky Německo. Německý vzor sleduje i naše Listina v čl. 11 odst. 3 větě první. Z tohoto pohledu je proto nutno pohlížet na celou problematiku nejen z hlediska statického, nýbrž i dynamického, kdy se funkce vlastnictví ve vztahu k jeho předmětu časem mění, ale i z hlediska účelového určení předmětu vlastnictví, což je rovněž aspekt, který je v argumentaci navrhovatelky zcela pominut. Zákon o potravinách snad nelze srovnávat s dekretem prezidenta republiky č. 101/1945 Sb., o znárodnění některých podniků průmyslu potravinářského, ve znění pozdějších předpisů, popř. se znárodňováním a združstevňováním obchodu po roce 1948, neboť zapadá do snah o řešení několika klíčových problémů současnosti v měřítku státu, EU i celého světa.

56. Proto se Ústavní soud zaměřil na ústavněprávní kvalifikaci daného opatření a posouzení jeho právních důsledků, včetně toho, zda, resp. jakou měrou (intenzitou) zasahuje do daného základního lidského práva, které v sobě rovněž zahrnuje právo vyloučit z něj ostatní. V tomto bodě bylo předně nezbytné blíže specifikovat povinnost, jež napadenými ustanoveními byla dotčeným subjektům stanovena. Přitom nebylo třeba se zabývat jinými předměty vlastnického práva, než jsou movité věci (potraviny). Zde Ústavní soud vyšel z notoriety, že vlastnické právo zahrnuje jednotlivá dílčí oprávnění vlastníka, kterými jsou právo věc držet, užívat, požívat a nakládat s ní; posledně uvedené oprávnění pak zahrnuje právo vlastníka zejména věc úplatně převést na jinou osobu, darovat ji, opustit nebo dokonce zničit.

57. A právě dispoziční oprávnění vlastníka (zde provozovatele potravinářského podniku) je v daném případě „ve hře“, neboť ten je dotčen zpochybňovanou povinností poskytnout shora definované potraviny neziskovým organizacím. Zde je třeba uvést, že v posuzované věci jde o zvláštní situaci, kdy si provozovatelé potravinářských podniků nepořizují předmětné movité věci (tj. potraviny) z toho důvodu, aby je drželi, užívali, darovali, opouštěli, požívali či ničili, ale aby je – coby zboží – úplatně se ziskem převedli na jiné osoby, jimiž zpravidla jsou konečni spotřebitelé. Nedovolují-li (již) právní předpisy další prodej (a pro povahu věci nelze provést opatření, aby potraviny zákonné podmínky splnily, nebo to není z ekonomického hlediska účelné), nezbývá provozovateli prodejny než se takovýchto potravin „zbavit“. Ten se však zde již může dostat, a zpravidla dostává, na pole veřejného práva z hlediska ochrany zdraví jiných, veřejného zdraví, popř. hospodaření s odpady. To zpravidla znamená, že je sám musí zlikvidovat jako odpad [srov. § 3 odst. 1 zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o odpadech“)], případně tak může/musí učinit prostřednictvím svého dodavatele. Další reálnou, byť patrně ne příliš častou možností je toto zboží zpeněžit mimo prodejnu (např. jako surovinu či krmivo) či jinak využít pro vlastní potřebu a konečně je darovat nebo s ním naložit jiným způsobem, který není v rozporu s ústavními kautelami čl. 11 odst. 3 Listiny. Tento aspekt navrhovatelka zcela pomíjí.

58. Konečně, není-li zde možnost dalšího prodeje či jiného využití, nemá zboží pro dotčené subjekty žádnou hodnotu, popř. ji mohou převýšit náklady na likvidaci, které jsou s tím spojeny. Zde je třeba

poukázat na další notorietu, totiž že hodnota věci je dána tím, jaký význam obsahu vlastnického práva dává předmětu svého vlastnictví vlastník. Z toho se také odvíjí hodnota jeho vlastnického práva a úsudek, zda k omezení této hodnoty skutečně došlo (k tomu např. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 26. 4. 2016 sp. zn. 22 Cdo 1425/2014), a dále to, jak je tuto hodnotu možno vyjádřit v rámci platné právní úpravy (např. „přiměřené protiplnění“, „spravedlivá cena“, „spravedlivá tržní cena“, „hodnota věci“, „cena obvyklá“, „mimořádná cena věci“ apod.) s ohledem na možné veřejnoprávní zásahy ovlivňující určení takové ceny (předkupní právo, stavební uzávěra, opatření památkové péče apod.).

59. Totéž se týká vztahu vlastníka (provozovatele, obchodníka) ke zboží nabízenému k prodeji, které se stalo veřejnoprávním zásahem (České republiky i EU, neboť je jejím členským státem) neprodejným, byť je bezpečným. Jistě ani navrhovatelka nezastává názor, že uvedeným návrhem je sledován zájem obchodníků, aby mohli hromadit na svých provozovnách a skladech neprodejné a zkazitelné potraviny, když jim to navíc veřejnoprávní úprava hospodaření s odpady podle zákona o odpadech (ve vztahu k němu je v této části zákon o potravinách speciální úpravou) ani neumožňuje (např. § 3 odst. 4 zákona o odpadech), stejně jako to, že likvidace odpadu je zpravidla předmětem poplatku.

60. Není zde rovněž oproti vyvlastnění požadováno veřejnoprávní rozhodnutí o odnětí vlastnického práva ke konkrétně identifikované věci. Když ale provozovatel svou povinnost nesplní, bude následně posuzováno, zda tak učinil ve svém soukromém zájmu a zda takový zájem měl mít přednost před zájmem veřejným (obecným blahem), popř. zda zde byl jiný veřejný zájem, o kterém usoudil, že mu dá přednost (např. darování potravin pro zoologickou zahradu). K tomu, zda přitom neporušil „povinnost poskytnout“, bude sloužit soudní přezkum případně uložené pokuty, proto je námitka navrhovatelky (viz sub 8, 40) týkající se porušení práva na soudní a jinou právní ochranu podle čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny nedůvodná (viz podrobněji sub 100 a násl.). Proto snaha navrhovatelky podsunout zákonodárci úmysl vyvlastňovat (či snad přesněji rekvírovat), neodpovídá zvolené právní úpravě, neboť nepřihlíží k tomu, co je předmětem poskytnutí (bezpečné, ale blíže definované požadavky potravinového práva nesplňující potraviny, které jsou předmětem obchodu, nikoli uchování) a kdo o tom rozhoduje (sám provozovatel). Jestliže je pak z čl. 11 odst. 4 Listiny možno dovodit právo na opětovné nabytí vyvlastněné věci, nejsou-li pro vyvlastnění splněny podmínky, v případě „povinnosti poskytnout“ to nebude prakticky přicházet do úvahy.

61. V této souvislosti je proto nutné blíže analyzovat předmětnou právní úpravu (§ 3, 10 a 11 zákona o potravinách), kterou ani navrhovatelka jako celek nenapadá, a nepodsouvat zákonodárci něco, co jí ve skutečnosti nesledoval. To se týká především § 11 odst. 2 zákona o potravinách, který navrhovatelka požaduje zrušit jako celek. Podle tohoto ustanovení jsou však potravinami podléhajícími režimu podle § 11 odst. 2 zákona o potravinách pouze ty, které nesplňují požadavky uvedeného zákona (nejde o potraviny s prošlou dobou trvanlivosti, na ně se toto ustanovení nevztahuje) a přímo použitelných předpisů EU (výčet pramenů potravinového práva je obsažen v § 1 a vysvětlivkách č. 18 a 19 zákona o potravinách), ale jsou bezpečné. Konkrétně tak jsou zákonem za bezpečné potraviny považovány ty, které jsou:

- nedostatečně nebo nesprávně označené [§ 3 odst. 1 písm. q) bod 3],
- neodpovídající požadavkům na jakost stanovenou prováděcím právním předpisem nebo deklarovanou výrobcem [§ 3 odst. 1 písm. q) bod 4],
- poškozené nebo deformované [§ 3 odst. 1 písm. q) bod 5],
- klamavě označené nebo nabízené ke spotřebě klamavým způsobem [§ 10 odst. 1 písm. a)],
- neznámého původu [§ 10 odst. 1 písm. c)].

Tyto pojmy pak blíže definuje jednak § 2 zákona o potravinách, jednak nařízení EU o potravinovém právu. Dále je třeba přihlédnout k tomu, že o těchto závadách bude pořízen protokol dozorového orgánu podle zákona o potravinách, který omezí na základě svého kontrolního zjištění volné uvádění takových potravin do oběhu (na trh).

62. Navrhovatelka přitom nezpochybňuje to, že nejsou bezpečné, nýbrž to, že se jich má provozovatel potravinářského podniku povinnost zbavit shora uvedeným postupem podle § 11 odst. 2 zákona o potravinách pod hrozbou sankce podle § 17 odst. 2 písm. j) a § 17f písm. c) zákona o potravinách, což označuje za vyvlastnění, *in eventum* za neústavně uloženou naturální daň. Neodpovídá však na související otázku, co a s jakými náklady pro sebe i pro životní prostředí takový provozovatel má s nimi učinit a jaký celospolečenský dopad by takové faktické „plýtvání" mělo (a má) nejen v rámci České republiky, nýbrž i EU, popř. v celosvětovém měřítku, a co naopak jejich další využití může v tomto směru přinést.

63. Všechny tyto kategorie potravin je provozovatel potravinářského podniku povinen podle § 3 odst. 1 písm. q) zákona o potravinách neprodleně vyřadit z uvádění na trh (viz k tomu též čl. 14 nařízení EU o potravinovém právu). I zde je opět třeba uvést, že pojem „uvádění na trh" má v kontextu zákona o potravinách zvláštní význam a posuzovanou problematiku je třeba vykládat tak, jak to stanoví čl. 3 bod 8 nařízení EU o potravinovém právu. Ústavní soud zdůrazňuje, že v tomto případě jde o přímo použitelný předpis unijního práva, nikoli jen o požadavek eurokonformního výkladu vnitrostátního práva. Nejde tak o situaci, ve které existuje několik možností výkladu, z nichž jen některé vedou k dosažení závazku, který převzala Česká republika v souvislosti se svým členstvím v EU, v níž je nutno volit eurokonformní výklad podporující realizaci závazku, nikoli výklad, který realizaci znemožňuje [viz nález ze dne 3. 5. 2006 sp. zn. Pl. ÚS 66/04 (N 93/41 SbNU 195; 434/2006 Sb.)].

64. Významné pro posuzovanou věc je proto uvedené nařízení EU o potravinovém právu v části, ve které definuje pojem „uvádění na trh", neboť pouze v tomto kontextu dochází k navrhovatelkou tvrzenému zásahu do vlastnického práva. Uváděním na trh se v něm rozumí „držení potravin nebo krmiv za účelem prodeje, včetně nabízení k prodeji nebo jakékoli jiné formy převodu, zdarma nebo za úplatu, jakož i prodej, distribuce a další formy převodu jako takové". Z toho plyne, že vyřazení z uvádění na trh [uložené jako povinnost podle § 3 odst. 1 písm. q) zákona o potravinách] má zcela zásadní dopad na další nakládání vlastníka s těmito potravinami (i to, jakou mají pro něj hodnotu – viz shora sub 53). Tento aspekt však navrhovatelka rovněž zcela pomíjí, ačkoli odtud se právě odvíjí konstrukce zákonem stanovené povinnosti takové potraviny poskytovat k určenému účelu. Pouze u některých je možné jejich další využití („uvedení na trh") po provedení takových opatření, jako je např. přebalení, úprava označení, odstranění klamavé reklamy (což asi prodejce činit nebude s ohledem na daleko větší ztráty, které by to přineslo), zjištění původu apod., což však s ohledem na rozměry prodejní plochy bude již složitě proveditelné a obvykle pracně značně náročné. Potraviny s prošlou dobou minimální trvanlivosti je možné uvádět na trh i po tomto datu za splnění dodatečných požadavků stanovených v § 10 odst. 2 zákona o potravinách, avšak musí být takto označeny a odděleně umístěny a musí být bezpečné; ty pak pod režim § 11 odst. 2 zákona o potravinách nespadají, resp. povinnosti stanovené tímto ustanovením nepodléhají. Naopak potraviny s prošlým datem použitelnosti nejsou považovány za bezpečné, nesmějí být v tomto režimu využívány a napadená právní úprava se jich nedotýká.

IX. B
Rozsah a intenzita zásahu do vlastnického práva některých provozovatelů potravinářských podniků

65. V návaznosti na to vyvstává otázka rozsahu dané povinnosti, tedy zda § 11 odst. 2 zákona o potravinách dopadá rovněž na potraviny, které mohou být provozovatelem nějakým způsobem mimo prodejnu zpeněženy či jiným způsobem využity. V tomto případě totiž má předmětné zboží určitou ekonomickou hodnotu, o níž by byl při tomto širším výkladu provozovatel povinným poskytnutím krácen, a v případě, že by se tato povinnost týkala i těchto potravin, šlo by o velmi intenzivní zásah do vlastnického práva provozovatele, zvláště pak vzhledem k tomu, že se provozovateli nedostává jakékoliv kompenzace za případně utrpěné ztráty. Z ústavněprávního hlediska by pak šlo o odnětí vlastnického práva k movitým věcem, které pro něj představují ekonomickou hodnotu. Právě v tom je třeba vidět podstatu a smysl ochrany vlastnického práva (a pojmu vlastnictví v Listině). To lze kvalifikovat jako vyvlastnění, aniž by však pro ně byla splněna podmínka čl. 11 odst. 4 Listiny, tedy

v prvé řadě, že se tak může dít jen za náhradu. V této souvislosti je dlužno podotknout, že z pohledu čl. 11 odst. 4 Listiny (i odlišností předmětu vyvlastnění) je třeba pojem „vyvlastnění“ chápat šířeji, než jak jej pojímá zákon č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě (zákon o vyvlastnění), ve znění pozdějších předpisů.

66. Ke zrušení napadených ustanovení však Ústavní soud nepřistoupil, neboť dospěl k závěru, že takový jejich výklad by neodpovídal tomu, co zákonodárce jimi sleduje, a byl by nadměrně extenzivní. Naopak dospěl k závěru, že tato ustanovení je třeba vykládat restriktivně, to znamená, že k takovému zásahu zde právně podmínky vytvářeny nejsou. V souladu s ustálenou judikaturou pak platí, že existuje-li řešení v rovině ústavně konformního výkladu napadených norem, je třeba jej upřednostnit před řešením spočívajícím v jejich zrušení [viz např. nález ze dne 4. 2. 1997 sp. zn. Pl. ÚS 21/96 (N 13/7 SbNU 87; 63/1997 Sb.)]. K rozsáhlé opačné argumentaci navrhovatelky je možno uvést zejména následující důvody pro tento postup.

67. Daná povinnost se týká pouze takových potravin, které jsou pro provozovatele ve své podstatě již bezcenné, popř. které jsou z hlediska veřejnoprávních předpisů „odpadem“ (ač současně z pohledu spotřebitelů jde stále o zboží, neboť pro ně může mít stále určitou užitnou hodnotu – na rozhodování o soukromé spotřebě potravin se pravidla potravinového práva nevztahují). Zde jedinou možnou alternativou likvidace potravin je jejich poskytnutí k jinému zákonem aprobovanému účelu, je-li to veřejným či dokonce obecným zájmem.

68. Ovšem i v tomto případě dané opatření zakládá zásah do vlastnického práva provozovatele. Při posuzování jeho intenzity Ústavní soud vycházel z toho, že formálně právně je provozovatel sice omezen (na svém právu věc zničit), ale je tomu tak v situaci, kdy prakticky nemá jinou možnost než potraviny (přímo či nepřímo) buď zlikvidovat jako odpad, a to způsobem, jaký plyne z příslušných právních předpisů (nejde tedy ani tak o oprávnění, ale spíše o právní povinnost), anebo je poskytnout k dalšímu využití. Jinak řečeno, namísto jedné povinnosti týkající se nakládání s neprodanými (neprodejnými) potravinami je provozovatelům uložena povinnost jiná, a to v převažujícím veřejném zájmu, který však nadměrně nepoškozuje soukromý zájem provozovatelů potravinářských podniků.

69. K zásahu do vlastnického (dispozičního) práva k potravinám na trhu přitom dochází až v okamžiku, kdy je naplněna hypotéza § 11 odst. 2 zákona o potravinách, tedy kdy má provozovatel v prodejně s plochou větší než 400 m^2 potraviny, které sice nejsou v souladu s požadavky stanovenými tímto zákonem nebo přímo použitelným předpisem EU upravujícím požadavky na potraviny, ale jsou bezpečné, nikoli od okamžiku, kdy provozovatel potravinářského podniku potraviny nabude do vlastnictví. Na rozdíl od předkupního práva, kde k zásahu dojde v okamžiku rozhodnutí vlastníka o tom, že věc, na kterou se veřejnoprávní předkupní právo vztahuje, zcizí, v posuzované věci takový okamžik nastává v důsledku objektivních skutečností. Bude-li potravina prodána „včas“, k zásahu nedojde, stejně jako v případě, kdy provozovatel odstraní překážky, které mu v potravinovém právu brání v jejím prodeji.

70. Konečně lze uvést, že napadená ustanovení § 11 odst. 2 a 3 zákona o potravinách nelze považovat za vyvlastňující opatření rovněž proto, že vyvlastnění se tradičně považuje za individualizovaný zásah do konkrétních práv k přesně určené věci vlastníka. Není jím proto obecné stanovení nějaké veřejnoprávní zátěže pro všechny ve stejné míře, což klasická teorie označuje jako znehodnocení (Entwährung) v širokém smyslu slova (blíže viz Layer, M. *Principien des Enteignungsrechtes*. Leipzig : Dunckler & Humblot, 1902, s. 10), přičemž veřejný zájem na expropriovaném (individualizovaném) předmětu musí být trvalý, nejen přechodný, takže může nakonec vést k zakotvení práva na zpětné nabytí (tamtéž, s. 213, 433 a násl.), což je v případě předmětných potravin stěží představitelné. To nakonec respektují i restituční předpisy České republiky. Stejně tak by mohlo jít o znárodnění, konfiskaci, reparaci atd.

IX. C

Pojem povinnosti poskytnout a námitka vyvlastnění či smluvního přímusu

71. K tomu, co bylo právě uvedeno, je třeba ještě jednou zdůraznit, že navrhovatelka považuje napadený zásah do vlastnického práva z celé řady důvodů (viz sub 40) za vyvlastnění. Formulace zákona a jeho doslovný, nikoli extenzivní výklad takový závěr neumožňují. Zákon hovoří výslovně jen o „povinnosti poskytnout“ předmětné potraviny neziskové organizaci. Obrat „poskytnout“ je používán v našem právním řádu na mnoha místech a nejednotně, a to jak v souvislosti s úplatným, tak i bezúplatným plněním, stejně jako povinnost či možnost. Proto je tento polyvalentní pojem třeba definovat nebo vycházet z toho, že se jím rozumí z povahy věci samé, popř. že zákon musí stanovit, co je důsledkem neposkytnutí, tedy nesplnění povinnosti. Poskytnout potraviny podle § 11 odst. 2 zákona o potravinách a tabákových výrobcích je státem uloženou povinností, kterou proto nelze vykládat rozšiřujícím způsobem, nýbrž právě jen jako omezení práva vlastníka ve způsobu, jak může s takovými potravinami naložit; další s tím nutně související podmínky musí být upraveny dohodou s neziskovou organizací, která je nositelem oprávnění, která z takové povinnosti provozovatele potravinářského podniku plynou. Zatímco vyvlastnění znamená odnětí vlastnického práva aktem veřejné moci, z „povinnosti poskytnout“ v kontextu potravinového práva (v jiných právních předpisech to může být jinak) plyne pouze to, že vlastník předmětných potravin je povinen pod hrozbou pokuty přenechat určité potraviny neziskové organizaci, jestliže ta o to požádá a uzavře s ním o tom dohodu. Zákon tuto dohodu nijak blíže neupravuje (ve Francii je zveřejněn schválený vzor dohody pro předávání potravin – viz údaje ve sdělení Komise 2017, s. 12), zřejmě i z důvodu toho, jak se toto ustanovení do zákona dostalo (jako pozměňovací návrh, viz sub 35), což jistě není omluvou. Zatímco povinný subjekt je vymezen vcelku určitě, pojem neziskové organizace jen jejím účelem, takže nemusí zahrnovat jen některou z patnácti potravinových bank, jak je to ale v praxi pravidlem. Stejně tak nejsou zákonem výslovně upraveny jiné náležitosti takové dohody, lze uvést příkladmo čas a způsob komunikace stran, čas a způsob poskytnutí, druh potravin, nesení nákladů odběru, možnost odmítnutí ze strany neziskové organizace a jeho důvody, trvání dohody v čase a další náležitosti, jako např. potvrzení potravinové banky o množství a stavu poskytnutých potravin (viz ale „Zásady ‚povinného darování potravin‘“ dohodnuté jako společný koncept Svazu obchodu a cestovního ruchu České republiky a České federace potravinových bank, z. s., k provádění § 11 odst. 2 zákona o potravinách – dostupné na potravinovebanky.cz/wp-content/uploads/2018/01/Zasady-darovani_FINAL.docx, kde jsou všechny podstatné otázky upraveny výkladem vzájemných práv a povinností i se vzorovou dohodou). Ještě více to platí pro předání poskytnutých potravin od zprostředkovatele (potravinová banka je nezisková, nikoli ale charitativní či dobročinná organizace ve styku s konečnými adresáty poskytnutí potravin).

72. Nezisková organizace (potravinová banka v dosavadní praxi, dále jde zejména o charity a diakonie) přitom nemá zákonem stanovenu povinnost takové potraviny odebrat (viz ale „Zásady ‚povinného darování potravin‘“ – sub 71). Jestliže jí provozovatel takové potraviny nepředá k přesně stanovenému účelu použití, zůstávají v jeho vlastnictví a může být za to postižen pouze podle napadených ustanovení § 17 odst. 1 písm. j) a § 17f písm. c) zákona o potravinách. V rámci správního řízení pak má možnost se bránit a prokázat, že podmínky pro plnění zákonem stanovené povinnosti nenastaly (povinnost se na takové potraviny nevztahovala, odběratel s nimi nakládá jiným než zákonem předepsaným způsobem apod.). Nakonec ani roční aplikace napadených ustanovení dosud žádné významné problémy nepřinesla, nebudou-li k tomu počítány rostoucí náklady pro chod potravinových bank (na straně státu), neboť množství jimi odebraných potravin výrazně vzrostlo ku prospěchu těch, kterým jsou určeny.

73. Proto nejde ani o skryté vyvlastnění, neboť zde není žádné veřejnoprávní rozhodnutí, kterým by byl provozovatel potravinářského podniku zbaven svého vlastnictví v okamžiku, kdy nastanou kumulativně podmínky nepoužitelnosti a současně bezpečnosti (viz sub 61, 69). Majetek nepřechází na neziskovou organizaci, když o to nepožádá, ale i ona je jen zprostředkovatel, který jej musí bezplatně postoupit dalším humanitárním, charitativním či dobročinným organizacím, které je poskytnou konečnému článku řetězu (azylovému domu, nouzovým noclehárnám, ubytovně, rodinám samoživitelek nebo jinak v tísni, jedinci v nouzi atd.).

74. Povinnost „poskytnout“ nelze stavět ani na roveň povinnému darování či přesněji smluvnímu přímusu. Darování v této oblasti existuje, ale jako dobře známá akce v rámci Národní potravinové sbírky, která již pravidelně probíhá v obchodech, kdy lze zakoupit a přímo do připravených označených košů darovat trvanlivé potraviny, ale i jiné trvanlivé zboží. To je darování (avšak ze strany nakupujících, nikoli obchodníka) zprostředkovateli pomoci. V posuzované věci však o darování nejde, ačkoli se to snaží navrhovatelka zákonodárci podsunout. Darování jako právní jednání musí splňovat podmínku autonomie vůle na obou stranách, v pojetí navrhovatelky by snad potom bylo možné za darování označit i placení daní.

75. Jde-li o samotné poskytnutí potravin, Ústavní soud nemohl současně pominout, že autonomie vůle vlastníka při realizaci jeho oprávnění disponovat s věcí touto formou nutně zahrnuje nejen rozhodnutí o samotném poskytnutí, ale i volbu adresáta tohoto úkonu (ten však nemá stanovenu povinnost takové potraviny nutně odebrat). Jak přitom lze vyvodit z § 11 odst. 2 zákona o potravinách, provozovatel musí předmětné potraviny poskytnout (přednostně) jen subjektu, který splňuje podmínky uvedené v tomto ustanovení, i když by tak chtěl učinit ve prospěch subjektů jiných, rovněž veřejně prospěšných organizací, které se zabývají jinou činností, než je charita nebo humanitární pomoc, jako jsou zoologické zahrady nebo organizace starající se o opuštěná zvířata (a proto nesplňujících podmínky § 11 odst. 2 zákona o potravinách). Z tohoto důvodu se intenzita daného zásahu poněkud zvyšuje z hlediska svobody jednání podnikatele podle čl. 2 odst. 3 ve spojení s čl. 26 odst. 1 Listiny, avšak není v rozporu s jejím antropocentrickým založením. Lze však poukázat na čl. 26 odst. 2 Listiny, který umožňuje zákonodárci stanovit podmínky, za nichž je možné určitou podnikatelskou činnost (zde prodej potravin) provozovat. Přitom tato „povinnost poskytnout“ je až na samotném konci tohoto procesu, kdy je již zřejmé, že jeho účelu (dosažení zisku) nebude v předpokládané výši dosaženo, a naopak v této fázi mohou vzniknout i problémy rázu „kam s ním“ a „kolik to bude stát“. Konečně lze poznamenat, že součástí podnikání v této oblasti je celá řada jiných povinností, které jsou spojeny s náklady pro provozovatele (pracovní podmínky, hygiena, veřejné zdraví, bezpečnost, ochrana majetku, protipožární opatření, ochrana životního prostředí).

76. Dále nelze přehlédnout, byť to navrhovatelka neuvádí, že povinné poskytnutí potravin je ve svém důsledku rozporné s ekonomickými zájmy provozovatelů, neboť tím se snižuje celková poptávka po potravinách, což může ovlivnit i jejich zisk z podnikání (čl. 26 odst. 1 Listiny). Tento negativní ekonomický dopad je však jen zprostředkovaný, a nikoliv závažný. Především nelze vyvodit, že by byl obrat povinných provozovatelů snížen ve stejném objemu, který odpovídá hodnotě povinně poskytnutých potravin. Část darovaných potravin totiž může být vyvezena do zahraničí jako humanitární pomoc a i v případě, že by tomu tak nebylo, nelze předpokládat, že by objem případně nakoupených potravin byl stejný jako těch darovaných. Jednak patrně ne všechny potraviny nakonec najdou uplatnění u potřebných osob (např. přestanou být během distribuce tzv. bezpečné, jak varuje ve vyjádření Svaz obchodu a cestovního ruchu České republiky – sub 28), jednak nakládání příjemců dané pomoci se statky, které jsou zdarma, je méně ekonomické než se statky, které je třeba uhradit.

77. Z hlediska hospodářské soutěže je třeba přihlédnout též ke skutečnosti, že tímto způsobem nejsou „postiženi“ jen provozovatelé podle § 11 odst. 2 zákona o potravinách, ale dopady daného opatření se (více či méně) „rozprostřou“ na všechny prodejce potravin (§ 11 odst. 3 zákona o potravinách), neboť ani tam by si dotčená skupina obyvatel tyto potraviny nenakoupila. Tyto potraviny směřují zpravidla k té skupině obyvatel (azylové domy, nouzové noclehárny, denní stacionáře, rodiny zapojené do terénních programů dobročinných organizací), jejíž nákupní síla je dosti omezená, takže nelze předpokládat, že by si stejné množství potravin nakoupili, zejména těch, které se jinak prodávají ve vyšší cenové hladině (např. tisk uvedl případ, kdy konečný odběratel se poprvé setkal s uzeným lososem).

78. Ústavní soud vedle příjmové stránky věci nemohl přejít ani stránku nákladovou, jež může mít na hospodaření provozovatelů rovněž dopad, nicméně nemá důvod se – s ohledem na obsah daného návrhu – domnívat, že by náklady na (povinné) poskytnutí potravin nějak podstatně převyšovaly náklady na jejich likvidaci jako odpadu v souladu s příslušnými právními předpisy, nepochybně však

tato činnost dotčené subjekty zatíží více organizačně (míněno víc než pouhý odvoz odpadu), neboť bude třeba předmětné potraviny vyčlenit, uskladnit a předat tzv. potravinovým bankám. Navíc provozovatel může při dostatečné míře opatrnosti rozsah této své povinnosti rovněž snížit (optimalizací zásobování svých prodejen potravinami, snižováním jejich ceny před datem doporučené spotřeby, uplatňováním odpovědnosti dodavatele vadných produktů atd. – viz též sub 69).

79. V tomto směru je třeba též vypořádat námitku navrhovatelky o porušení rovnosti provozovatelů potravinářských podniků (viz sub 40). Zvolené rozlišení (obdobné i zahraničním vzorům) vychází jednak z efektivnosti opatření u větších provozoven, jednak z toho, že takoví provozovatelé s plochou větší než 400 m^2 disponují logistickým vybavením jako sklady, elektronickým sledováním skladových či prodejních zásob a jejich vlastností, technologií udržení potravin v žádoucí teplotě, mají odborný aparát schopný lépe zvládnout i kancelářskou stránku poskytování potravin.

80. Nejde proto o darování – to se děje autonomním rozhodnutím vlastníka směřujícím vůči komukoli podle jeho výběru z jakéhokoli důvodu. Poskytnutí se týká přesně definované věci v určité definované situaci za účelem sledování obecného blaha a současně veřejného zájmu (často i zájmu provozovatele samotného – zbaví se nadbytečného neprodejného zboží, získá dobrou pověst, zachová si potřebnou úroveň ochrany veřejného zdraví a kvality ostatních skladovaných potravin). Představu provozovatele potravinářského podniku, který jako Harpagon hromadí potraviny nesplňující požadavky potravinového práva, jistě ani navrhovatelka nesdílí, i když její argumentace, že jde o opatření podobná zvůli za Protektorátu nebo minulého režimu, tomu zčásti nasvědčuje. Ústavní soud však zastává názor, že stát, podnikající taková zákonná opatření v zájmu ochrany životního prostředí, šetření s potravinami, pomoci sociálně slabším, ve společnosti neprovádí žádný teror, nýbrž jedná v zájmu obecného blaha (viz níže), tedy celé společnosti (sám stát jako veřejná moc žádný vlastní zájem mít nemůže – jen jej podle čl. 2 odst. 1 Ústavy v mezích zákona realizuje svými orgány jako zájem těch, od kterých jeho orgány odvozují svou moc), přičemž současně realizuje celou řadu veřejných zájmů, které takový zásah do vlastnických práv, popř. práva podnikat, ospravedlňují.

IX. D
Námitka zavedení naturální daně v rozporu s čl. 11 odst. 5 Listiny

81. Navrhovatelka – patrně *in eventum* – kvalifikuje danou povinnost jako daňovou, kterou je tak nutné posuzovat z hlediska čl. 11 odst. 5 Listiny. Daň v moderním pojetí je chápána jako platební povinnost, kterou stát stanoví zákonem k získání příjmů pro úhradu celospolečenských potřeb, tj. pro státní rozpočet, aniž je přitom poskytováno zdaňovaným subjektům ekvivalentní protiplnění. Obsahově s tímto pojetím daná povinnost nekoresponduje. V tomto ohledu není jen podstatné, že nejde o povinnost platební, nýbrž naturální (nicméně v současnosti ani nedávné minulosti se žádné takové daně v České republice neuplatňovaly a neuplatňují, mimo pohádky Byl jednou jeden král), ale (současně) je nutno přihlédnout k tomu, že dané plnění nesměřuje ani ve prospěch státního rozpočtu (naopak jej částečně zatěžuje rostoucí podporou potravinových bank), a zejména se sporná povinnost liší svou povahou od povinnosti daňové, kdy daně jsou obvykle „konstruovány“ tak, že se jejich výše odvíjí od nějaké měrné jednotky či od výše finanční částky. Jen pro úplnost Ústavní soud uvádí, že je mu známa snaha zavést daň z neprodejných potravin v zahraničí (např. v Polské republice). Jak bylo uvedeno výše, bylo by to jako v případě příspěvku na likvidaci elektroodpadu spojeno se zvýšením ceny potravin (obdobně jako u příspěvku na likvidaci historických elektrozařízení), popř. se zavedením povinnosti zpětného odběru jako u elektrozařízení či léčivých přípravků.

82. Zákon podle čl. 2 odst. 2 Listiny ve spojení s dalšími ustanoveními Listiny vymezuje, kam až může veřejná moc ve veřejném zájmu zasáhnout a co může soukromníkům ukládat podle čl. 2 odst. 3 Listiny („nikdo nesmí být nucen činit, co zákon neukládá“). Provozovatel potravinářského podniku není zbaven svého majetku bez dalšího, jsou jen stanoveny podmínky, za kterých jej má „poskytnout“ ve veřejném zájmu (pro obecné blaho) neziskové organizaci (zprostředkovateli), ta zase dobročinné organizaci k obecně prospěšnému účelu, který je definován zákonodárcem legitimovaným ve volbách k určení takového účelu. Nejde tedy o veřejnoprávní rozhodnutí, kterým se o přesně vymezeném

majetku provozovatele rozhoduje tak, že jeho vlastnictví proti jeho vůli přechází do vlastnictví státu. Provozovatel takové potraviny prostě „poskytuje“ v situaci, kdy jsou splněny podmínky stanovené v § 11 odst. 2 zákona o potravinách. Taková situace nastane, když potraviny v jeho vlastnictví splňují stanovené podmínky, tedy jsou sice bezpečné, ale nelze je „uvádět na trh“, a nezisková organizace je může využít k zákonem přesně definovanému účelu. Proto ani námitky navrhovatelky uvedené sub 40e až 40i neobstojí.

83. Stát tak jedná jednak ve veřejném zájmu, neboť ulehčuje životní podmínky určité skupině obyvatel (oblast pozitivního plnění ve veřejném zájmu), což vyplývá i z jeho závazků obsažených v čl. 30 až 32 Listiny (sociální politika, ochrana zdraví, péče o rodinu). Současně tím sice zasahuje (oblast, kde zasahuje) do práv a svobod podnikatelů, avšak v mezích ústavního pořádku, přičemž se nedá paušálně tvrdit, že každé „poskytnutí“ takový zásah vždy nutně představuje. Ale i když o zásah půjde, nezasahuje podstatu a smysl podnikání jakožto činnosti provozované za účelem dosažení zisku na vlastní účet a také s rizikem ztráty. Právě situace takové ztráty (neprodejnosti) stát stanovením „povinnosti poskytnout“ reguluje, když stanoví podmínky, jak s takovým předmětem podnikání naložit, aby to bylo rovněž ve veřejném zájmu, popř. aby to přispívalo k plnění jeho funkcí (sociálních, zdravotních, ochrany životního prostředí, ale i veřejné bezpečnosti a pořádku). Ten, kdo potraviny, které si nemůže z různých důvodů opatřit, získá prostřednictvím této organizované a státem zčásti též financované činnosti, nebude sváděn nebo nucen k tomu, aby si prostředky získával jiným, někdy i nezákonných způsobem. I to řadí napadená opatření do kategorie prostředků k sledování obecného zájmu.

84. Neziskové organizace (v podstatě překladiště a zprostředkovatelé) stát podporuje ze státního rozpočtu a podporu v rámci nových opatření navyšuje. V době podání posuzovaného návrhu vyčlenilo Ministerstvo zemědělství 23 mil. Kč na pilotní projekt podpory potravinových bank jako dotační titul (viz sub 21, dále Adámková, A. Jak zabránit plýtvání potravinami? Retail info Plus. 9. 2. 2017, str. 60, odpověď předsedy vlády A. Babiše na interpelaci poslankyně O. Richterové v této věci na 20. schůzi Poslanecké sněmovny dne 25. 10. 2018 – zde mj. uvedl, že v roce 2018 to bylo již 33 mil. Kč a partnerských organizací s humanitárním zaměřením bylo cca 500). Pro rok 2019 vláda na tento účel schválila podle sdělení Ministerstva zemědělství již 55 mil. Kč (dostupné na https://www.irozhlas.cz/zpravy-domov/potravinove-banky-ceska-federace-potravinovych-bank-ministerstvo-prace-a_1811141615_gak). Jde o podporu sice soukromých subjektů, ale zapojených do plnění úkolů státních politik v oblasti sociální, zdravotní, rodinné, bezpečnostní, ochrany životního prostředí, nepřímo politiky zaměstnanosti a dalších. To by konečně dostačovalo i k prokázání veřejného zájmu, kdyby šlo skutečně o vyvlastnění v pravém smyslu slova, neboť takové organizace neslouží vlastním zájmům, nýbrž zájmům obecného blaha (neslouží dosažení soukromého zisku), takže jejich soukromoprávní povaha ustupuje v tomto ohledu do pozadí. Navrhovatelka tak vlastně požaduje další nárůst státního aparátu a nákladů státu na organizaci něčeho, co daleko vhodněji bude dosaženo prostředky různých aktivit občanské společnosti, na což konečně poukazuje i preambule Ústavy („stát založený na zásadách občanské společnosti“). Nelze proto vytýkat státu, že tak činí jejich prostřednictvím, stejně jako to, že dotuje jejich činnost v závislosti na nákladech, které jsou s ní spojené (nyní rostoucích, což souvisí s nárůstem objemu poskytovaných potravin – viz vyjádření vlády sub 21).

IX. E
Existence veřejného zájmu (tzv. legitimita sledovaného cíle)

85. Navrhovatelka ve svém návrhu argumentovala tím, že aby napadená ustanovení bylo možno považovat za opatření ve veřejném zájmu, musel by zde existovat veřejnoprávní prvek spočívající v existenci veřejnoprávní korporace, na niž by byl tento zájem napojen, nebo která jej stanoví, přičemž v dané věci je tento zájem napojen pouze na neziskovou organizaci. Tento názor však Ústavní soud nesdílí. Sama navrhovatelka připouští, že v právní teorii jsou tyto pojmy (veřejný a obecný zájem) často ztotožňovány [srov. např. i Gerloch, A. In: Hendrych, D. a kol. Právnický slovník. Praha, 2009, kde se veřejný zájem označuje za „druh zájmu, který je obecně prospěšný (zejména zájem státu či jiné

veřejnoprávní korporace), opak čistě soukromého zájmu“]. Nijak striktně mezi nimi nerozlišuje ani Evropský soud pro lidská práva, ač čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod (obdobně jako čl. 11 odst. 3 Listiny, v případě kterého se ústavodárce touto mezinárodní úmluvou nepochybně inspiroval) oba tyto pojmy obsahuje, dokonce v pozdější judikatuře v obou případech namísto nich používá pojem „legitimní cíl“ (srov. Kmec, J., Kosař, D., Kratochvíl, J., Bobek, M. Evropská úmluva o lidských právech. Komentář. 1. vydání, Praha : C. H. Beck, 2012, str. 1277–1278, bod 68). Ústavní soud s ohledem na problematický stav teorie (navíc se ještě rozcházející na poli filozofie, etiky, teologie, sociologie či státovědy) nepovažuje za potřebné v tomto směru hlubší rozbor obsáhlé a nejednotné literatury provádět a omezuje se pouze na nejnutnější závěry.

86. Mělo-li být mezi oběma pojmy rozlišováno, lze uvažovat o tom, že obecný zájem (obecné blaho jako jeden z obecných účelů existence státu od dob Aristotelových) je pojem širší, a to v tom smyslu, že se v něm veřejný zájem může projevovat toliko obecně (srov. k tomu již pojem obecné vůle ve srovnání s vůlí a zájmy všech u Rousseaua, J. J. O společenské smlouvě. Praha : V. Linhart, 1949, s. 36–37), ve vztahu k celku a jím uznávaným a vyjadřovaným hodnotám (tj. nikoliv jen pro určitý konkrétní případ), resp. zprostředkovaně. Zde jako příklad lze uvést právní úpravu sousedských práv, u níž jde „jen“ o soukromé zájmy vlastníků sousedních nemovitostí, nicméně existuje zde (obecně) společenská potřeba tyto vztahy upravit, aby nedocházelo mezi těmito vlastníky ke sporům, které se mohou projevit i v jejich „okolí“ (na veřejnosti), což je nakonec i v zájmu sousedů. Ústavní soud dále připomíná, že ústavní ani zákonnou podmínkou nejzávažnějšího zásahu do vlastnického práva, kterým je vyvlastnění, není, že se tak může stát jen ve prospěch státu či nějaké veřejnoprávní korporace, ale vyvlastnitelem může být i osoba soukromého práva (přehled podává např. Handrlica, J. Soukromoprávní osoby nadané expropriačním titulem a jejich oprávnění v rovině veřejného práva. Právní rozhledy, 2014, č. 13/14, s. 473–478), je-li jí zákonem přiznán expropriační titul, je přitom sledován i veřejný zájem a bude poskytnuta náhrada.

87. Z tohoto důvodu navrhovatelkou uplatněné kritérium spočívající v personifikaci veřejného zájmu s osobou veřejného práva není sice zcela od věci, neboť to je pravidelným znakem vyvlastnění, nejde však o znak nutný, nehledě na to, že pojem „veřejný zájem“ v Listině je pouze určitou abstrakcí množiny konkrétních veřejných zájmů (představa jednoho veřejného zájmu v demokratickém právním státě je úsměvná), které mohou stát, a začasté také ostře stojí proti sobě jako veřejné zájmy univerzální a partikulární či lokální (ochrana životního prostředí a rozšiřování těžebních oblastí, příjmy státu a negativní důsledky těžby nerostů, zájem jedné obce na rozvoji může být v rozporu se zájmem jiné obce – viz např. nález ze dne 8. 11. 2018 sp. zn. I. ÚS 178/15 – ústavní stížnost obce Nové Heřminovy proti stavbě vodní nádrže), stejně jako zpravidla proti sobě stojící zájmy soukromé a veřejné. V případě obecného zájmu či obecného blaha jako jeho objektivního vyjádření (např. ochrana obecně sdílených hodnot vyjádřených v podobě základních práv a v potřebě jejich ochrany státem) se takový střet nepředpokládá (ústavní pořádek prostě zakazuje popravovat, cenzurovat, mučit apod.), ovšem to může platit jen tam, kde se obecný a veřejný zájem neztotožňuje (např. ve Francii, v judikatuře ESLP).

88. Z argumentace vlády plyne, že veřejný zájem, jenž má předmětný zásah do vlastnického práva dotčených subjektů ospravedlňovat, spočívá jednak v poskytnutí sociální pomoci, jednak v ochraně životního prostředí. Jde-li o první případ, navrhovatelka poukázala na to, že charitativní činnost, o niž v souzené věci má jít, byla vždy postavena na dobrovolnosti. Tento argument má však spíše politickou povahu, neboť se v něm odráží pohled na to, jaké má být postavení státu a míra jeho ingerence do postavení a činnosti soukromých osob (srov. § 11 odst. 3 zákona o potravinách), a v praktické podobě se tato dobrovolnost příliš neprojevovala (s čestnými výjimkami – viz rozpravu na 23. schůzi Senátu dne 27. 4. 2016). Z hlediska ústavnosti lze v tomto ohledu veřejný zájem považovat za nepochybně existující, byť se může dílem jevit jako kontroverzní, a to v případě potravin, jež mají být spotřebovány v tuzemsku (ovšem zmírněno vyloučením z prodeje či uvádění na trh). Je tomu tak především z etického hlediska, neboť ve svém důsledku stát dává najevo, že u potřebných osob se mohou uplatnit poněkud nižší nároky, jde-li o uspokojení jejich zcela základních potřeb, než u ostatních. Současně však Ústavní soud nemohl pominout, že stále jde o tzv. bezpečné potraviny, jejichž kvalita je buď *de facto* shodná s běžnými potravinami (jako je tomu např. u potravin

s poškozeným obalem nebo označených nesprávným označením či popisem, které by po případném přebalení mohly být předmětem prodeje), anebo je sice poněkud nižší (např. potraviny s prošlým datem minimální trvanlivosti, ovšem v posuzované věci se nepředpokládá jejich dlouhodobé skladování, nýbrž okamžitá spotřeba), nicméně i jejich prodej je (za sníženou cenu) v daných provozovnách běžný, dokonce za účelem prodeje těchto potravin vznikly specializované prodejny, v nichž nenakupují jen sociálně slabé osoby.

89. Druhý aspekt je ekonomický a jeho „spornost“ spočívá v tom, že stát řešení sociálních problémů v určitém smyslu „přenesl“ jen na dotčené provozovatele, kteří jsou tak nuceni jednat v rozporu se svými obchodními zájmy (viz sub 76). Současně je však třeba vzít v úvahu, že v České republice existuje státem vybudovaná, poměrně hustá sociální síť, přesto však nemůže (a to z mnoha důvodů, které neleží jen na straně státu) zachytit všechny, co nějakou pomoc nezbytně potřebují (jinak řečeno, stát nemůže být všude). Za tímto účelem vznikají různé veřejně prospěšné organizace, které tuto, v určitém smyslu „doplňkovou“ pomoc (tím však Ústavní soud nijak nemíní snižovat její význam) systematicky poskytují. Nejde tedy o situaci, kdy by stát přenášel své základní povinnosti na soukromoprávní subjekty, ale jen o podporu organizací, jež takovýto typ sociální pomoci poskytují.

90. Výše uvedené závěry se ohledně potravin, jež jsou poskytnuty pro humanitární účely, tj. pro hladovějící v zahraničí, však uplatní podstatně menší měrou. Zde totiž lze v zásadě akceptovat případně i jejich nižší kvalitu a není možné ani předpokládat, že by došlo k ovlivnění prodeje u dotčených provozovatelů, neboť od nich stát zpravidla pro tyto účely nenakupuje (zde se obrací přímo na výrobce). Ústavní soud považuje v tomto bodě veřejný zájem za jednoznačně daný, neboť napadené opatření může přispět k plnění mezinárodních závazků České republiky, aniž by to nějak podstatně zatěžovalo jak státní rozpočet, tak i samotné dotčené subjekty. Především pak nemohl Ústavní soud pominout, že napadené opatření sledovalo i další cíl, a to ochranu životního prostředí. Zatímco v případě pomoci sociálně slabým si lze představit, že tato v nějaké části bude státem ponechána v rukou charity, u ochrany životního prostředí prvek „dobrovolnosti“ hraje podstatně menší roli, naopak se ukazuje, že v této oblasti je nezbytná striktní regulace (samozřejmě spolu s důslednou osvětou tam, kde možnosti právní regulace jsou omezeny, jako je např. třídění odpadů v domácnostech). Obecně přitom platí, že ochrana životního prostředí naplňuje podmínku veřejného zájmu, nadto je možno připomenout, že příznivé životní prostředí je také hodnotou chráněnou na ústavní úrovni (viz čl. 11 odst. 3 větu třetí a čl. 35 odst. 1 Listiny a čl. 7 Ústavy). Otázkou však je, zda je dán veřejný zájem i v tomto konkrétním případě. Jak bylo výše uvedeno, daná povinnost se týká (může týkat) jen potravin, které by jako odpad skončily ve spalovnách či dokonce na skládkách, a to za stavu, kdy by stále ještě mohly dobře posloužit jako potraviny. Je přitom zřejmé, že z hlediska ochrany přírody by bylo nejlepší, aby odpadu vznikalo co nejméně, a pokud již nějaký vznikne, aby jej bylo možno nějakým způsobem zužitkovat (např. jako druhotnou surovinu) a až v posledním případě ekologickým způsobem zlikvidovat. Napadené opatření nepochybně brání samotnému vzniku odpadu produkovaného velkými prodejnami potravin v nezanedbatelném množství.

91. V této souvislosti nelze pominout také určité výchovné dopady daného opatření. Ústavní soud nevidí důvod zpochybňovat argumentaci vlády, dle níž právě odpad tvořený potravinami představuje v celosvětovém měřítku závažný problém, což potvrzuje i skutečnost, že řada zemí má ve svých programech záměr omezit plýtvání s potravinami a snížit množství takto produkovaného odpadu, nebo již dokonce přijala opatření na legislativní úrovni. Stát přitom i tímto způsobem dává najevo, že každý by měl jednat způsobem šetrným k životnímu prostředí a v tomto hledu měl nést určitý díl své odpovědnosti, včetně samotných občanů. Proto např. ve Francii zmíněná právní úprava povinnosti poskytovat potraviny je spojena s opatřeními ve školní výuce k výchově mládeže k šetření s potravinami a proti jejich plýtvání. Zmíněné přípravné práce v Polské republice pak uvažují o tom, že by plátce daně z neprodejných potravin si mohl pětinu této daně odečíst pro účely propagace šetření potravinami ve svých provozovnách.

92. Navrhovatelka argumentovala také tím, že dané opatření může mít negativní dopad na jiné činnosti, jež jsou rovněž ve veřejném zájmu, jako je poskytnutí potravin zoologickým zahradám či spolkům pečujícím o opuštěná zvířata. Ústavní soud připouští, že tomu tak skutečně může být,

nicméně má za to, že z hlediska veřejného zájmu prioritu by měla mít pomoc lidem (což je konečně uznáváno v antropocentrickém založení Listiny). Navíc, protože daná povinnost nemá plošnou povahu, zůstává zde řada subjektů, kterých se daná povinnost netýká, a darovat potraviny nepochybně mohou i dotčení provozovatelé v případě nezájmu humanitárních či charitativních organizací či v případě potravin, které již nejsou tzv. bezpečné, ale stále pro daný účel (tedy pro krmení zvířat) využitelné. Darování potravin jako krmiva by mohlo být jako střet dvou veřejných zájmů posouzeno jedině v podmínkách konkrétního případu.

IX. F
Test proporcionality – shrnutí

93. Ústavní soud ve své ustálené judikatuře zdůrazňuje, že omezení základního práva musí především odpovídat nárokům plynoucím z principu právního státu a naplňovat požadavky vycházející z testu proporcionality – v případech střetů základních práv či svobod s veřejným zájmem nebo s jinými základními právy či svobodami je třeba posuzovat účel (cíl) zásahu ve vztahu k použitým prostředkům, přičemž měřítkem pro posouzení je zásada proporcionality (v širším smyslu). Předmětná právní úprava musí být přesná a zřetelná ve svých formulacích a dostatečně předvídatelná, aby potenciálně dotčeným jednotlivcům poskytovala dostatečnou informaci o okolnostech a podmínkách, za kterých je veřejná moc oprávněna k zásahu do jejich soukromí, a ti případně mohli upravit své chování, aby se nedostali do konfliktu s omezující normou. Rovněž musí být striktně definovány i pravomoci udělené příslušným orgánům, způsob a pravidla jejich provádění tak, aby jednotlivcům byla poskytnuta ochrana proti svévolnému zasahování.

94. Posouzení přípustnosti daného zásahu podle zásady proporcionality (v širším smyslu) zahrnuje tři kritéria. Prvním z nich je posouzení způsobilosti naplnění účelu (nebo také vhodnosti) – je zjišťováno, zda je konkrétní opatření vůbec schopno dosáhnout zamýšleného cíle, jímž je ochrana jiného základního práva nebo veřejného statku. Dále se ve druhém kroku posuzuje potřebnost – je zkoumáno, zda byl při výběru prostředků použit ten, který je k základnímu právu nejšetrnější. Konečně je hodnocena přiměřenost (v užším smyslu), tj. zda újma na základním právu není nepřiměřená ve vazbě na zamýšlený cíl. Opatření omezující základní lidská práva a svobody tedy nesmějí, jde-li o kolizi základního práva či svobody s veřejným zájmem, svými negativními důsledky převyšovat pozitiva, která představuje veřejný zájem na opatřeních [srov. nález ze dne 13. 8. 2002 sp. zn. Pl. ÚS 3/02 (N 105/27 SbNU 177; 405/2002 Sb.)].

95. Test proporcionality ovšem přichází v úvahu jen tam, kde napadená právní úprava nebo veřejnoprávní akt či jiný zásah orgánu veřejné moci prošly hodnocením ústavnosti z hlediska formy a obsahu v obecné rovině. V posuzované věci tak lze konstatovat, že Ústavní soud nezjistil vady v oblasti legislativní pravomoci (Parlament rovněž respektoval právo EU) a ústavních kautel řádného zákonodárného procesu. Stejně tak nebylo zjištěno přímé porušení některé části ústavního pořádku. Např. test proporcionality nepřichází do úvahy v případě porušení ústavních norem – pravidel, na rozdíl od ústavních norem – principů. Je vyloučeno posuzovat, zda uložení trestu smrti, mučení či zavedení cenzury obstojí v testu proporcionality, protože takový zásah je zcela vyloučen v každé situaci.

96. Protože Ústavní soud takovou situaci v posuzované věci neshledal, přistoupil na základě obsáhlé argumentace navrhovatelky k posouzení všech tří aspektů tvořících tzv. test proporcionality.

97. Dospěl přitom k závěru, že účel (cíl) shora specifikovaného zásahu do vlastnického práva dotčených subjektů (hodnocení legitimity cíle viz zejména sub IX. E) lze považovat za přiměřený ve vztahu k použitým prostředkům. V tomto ohledu shledal, že byl naplněn princip způsobilosti naplnění účelu (nebo také vhodnosti), neboť příslušné opatření je nepochybně schopno dosáhnout zamýšleného cíle, jímž je ochrana daného veřejného statku. Nebyl shledán ani rozpor s principem potřebnosti, neboť Ústavnímu soudu není znám šetrnější prostředek (z hlediska daného základního práva), jehož prostřednictvím by bylo možno zamýšleného cíle dosáhnout. Již před účinností napadených

ustanovení sice existovalo několik provozovatelů, kteří předmětné potraviny poskytovali dobrovolně, byla jich však jen menší část. Podle veřejně dostupných informací lze totiž předpokládat, že se objem poskytovaných potravin až zpětinásobí (v roce 2017 bylo poskytnuto asi 1 900 tun potravin pro 70 000 potřebných (viz např. údaje, které poskytla České televizi Česká federace potravinových bank, z. s., – ČT 1 Události. 3. 1. 2018, 19.00 hod., totéž dne 4. 1. 2018 na webu https://ct24.ceska televize.cz/regiony/2350567-neprodejne-jidlo-ze-supermarketu-putuje-od-ledna-povinne-charitam). Na konci roku 2018 se již odhadovalo, že celkem to bude v roce 2018 cca 4 200 tun potravin (údaj ředitelky České federace potravinových bank pro rozhlas (dostupné na https://www. irozhlas.cz/zpravy-domov/potravinove-banky-ceska-federace-potravinovych-bank-ministerstvo-prace-a_1811141615_gak). Ústavní soud tyto skutečnosti vnímá tak, že z hlediska významu jde o opatření poměrně zásadní povahy, které je s to reálně přispět k ochraně životního prostředí a dalších hodnot chráněných ústavním pořádkem (legitimní cíl). Úvahy, zda by jinak ke zvýšení jejich počtu přispělo zavedení (skutečných) daňových úlev, případně poskytnutí nějaké formy finanční podpory, nezaručují, že účast bude úplná z hlediska rovnosti a elektivnosti, navíc by takové opatření představovalo další zatížení státního rozpočtu. O v zásadě „rovnocenné“ řešení by tak dle názoru Ústavního soudu nešlo.

98. Jde-li o tzv. test přiměřenosti v užším smyslu, v jehož rámci se zkoumá, jestli újma na základním právu není nepřiměřená ve vztahu k zamýšlenému cíli, tj. zda pozitiva plynoucí z daného opatření (v kolizi daného základního práva s veřejným zájmem) přesahují negativní důsledky, jež z omezení daného základního práva vyplývají. Jak již bylo výše zmíněno při srovnávání oblasti zásahu a oblasti solidárního přispění potřebným, z právního hlediska dochází sice k zásahu do dispozičního oprávnění provozovatelů (vlastníků), nicméně za situace, kdy dotčené subjekty jsou v tomto ohledu i tak omezeny (což je dáno povahou věci ve spojení s právními předpisy, které se týkají zejména nakládání s odpady) a kdy nebylo po roce aplikace napadené právní úpravy ani zjištěno, že by – posuzováno z ekonomického hlediska – byla s danou povinností spojena nějaká neúměrná zátěž. Oproti tomu zde stojí vesměs pozitivní dopady v podobě možnosti zlepšení životní situace sociálně slabých a jednoznačně pozitivní v případě pomoci sociálně slabším. Především pak lze důvodně očekávat, že dané opatření přispěje z dlouhodobější perspektivy ke zlepšení životního prostředí a ochraně dalších hodnot (viz k tomu sub 75, 83, 84), což lze pokládat za jednoznačně pozitivní skutečnost. Ústavní soud proto musí uzavřít, že i v tzv. testu proporcionality (v užším smyslu) napadená ustanovení § 11 odst. 2 zákona o potravinách a s ním spojená část ustanovení § 11 odst. 3 zákona o potravinách obstála.

99. Nebylo proto třeba zabývat se částí § 11 odst. 2 zákona o potravinách vyjádřenou slovy „… neziskové organizaci, která shromažďuje bezplatně potraviny, skladuje a přiděluje je humanitárním nebo charitativním organizacím, které poskytují potravinovou pomoc klientům sociálních služeb; tyto organizace určí ministerstvo rozhodnutím vydaným z moci úřední. Potraviny určené klientům sociálních služeb musí být následně uváděny na trh pouze bezplatně“. Jde sice o součást § 11 odst. 2 zákona o potravinách, který byl navržen ke zrušení jako celek, avšak celá argumentace navrhovatelky byla vedena k jeho části *in principio*, která zní: „Provozovatel potravinářského podniku, který uvádí na trh potraviny v provozovně s prodejní plochou větší než 400 m^2, je povinen potraviny, které nejsou v souladu s požadavky stanovenými tímto zákonem nebo přímo použitelným předpisem Evropské unie upravujícím požadavky na potraviny, ale jsou bezpečné, poskytnout bezplatně …“

X.
Námitka chybějící soudní ochrany za uložení pokuty za přestupek podle § 17 odst. 2 písm. j) ve spojení s § 17f písm. c) zákona o potravinách

100. Právě uvedený závěr se vztahuje i k návrhu navrhovatelky, která spolu s § 11 odst. 2 a částí § 11 odst. 3 zákona o potravinách navrhuje zrušit rovněž s tím související § 17 odst. 2 písm. j) a § 17f písm. c) ve slovech „nebo j)“. Z těchto prvně uvedených ustanovení vychází skutková podstata předmětného přestupku na úseku potravinového práva. Sama navrhovatelka však v tomto směru prakticky žádnou argumentaci nepředložila, a to ani z hlediska její maximální výše. To však

neznamená, že právě vyložená nedůvodnost námitek neústavnosti proti „povinnosti poskytnout“ vede rovněž k vypořádání výtky neústavnosti pokuty za přestupek podle § 17 odst. 2 písm. j) zákona o potravinách, stejně jako námitky, že zde chybí soudní ochrana práv provozovatelů. Tato ustanovení je možno od sebe oddělit, takže § 11 odst. 2 a část odstavce 3 zákona o potravinách by mohla platit dále, tudíž při zrušení sankčních ustanovení by tato ustanovení představovala případ *legis imperfectae*.

101. Ústavní soud pro úplnost (nad rámec argumentace navrhovatelky) konstatuje, že skutková podstata předmětného přestupku je definována tak, že se jej dopustí ten provozovatel potravinářského podniku, který „v rozporu s § 11 odst. 2 neposkytne bezplatně neziskové organizaci potraviny, které nejsou v souladu s požadavky stanovenými tímto zákonem nebo přímo použitelným předpisem Evropské unie upravujícím požadavky na potraviny, ale jsou bezpečné“. Za to lze podle § 17f písm. c) zákona o potravinách uložit pokutu do výše 10 000 000 Kč. Tato ustanovení byla vložena do zákona formou pozměňovacích návrhů (bez diskuse a odůvodnění v Poslanecké sněmovně), což se zčásti promítá do jejich hodnocení, které však nakonec vykazuje převážně jen legislativně-technické nedostatky, které nevedou k nutnosti zásahu Ústavního soudu. Proto ani chybějící zdůvodnění sankcí „za neposkytnutí bezplatně“ (oproti zdůvodnění sankcí za přestupky v souvislosti s uváděním potravin na trh – viz Poslanecká sněmovna. VII. volební období. Tisk 687) na tomto hodnocení nic nemůže změnit.

102. Samotná skutková podstata předmětného přestupku je součástí skupiny přestupků souvisejících se závažnou problematikou značení potravin a tabáku a jejich uvádění na trh v České republice a v rámci Evropské unie. Jako možné legislativně-technické pochybení je zde možno označit to, že označení za účelem „uvedení na trh“ je něco jiného než poskytnutí již potravin pro trh nepoužitelných (souvisí zde předmět ochrany obecně, nikoli objektivní stránka přestupkového jednání, i když zákaz uvedení potravin na trh v řadě ustanovení § 3 zákona o potravinách s tím samozřejmě přímo souvisí v případě, jde-li o jinak potravinu bezpečnou). Samotná výše sankce pak souvisí se společnou úpravou přísně sledovaného prodeje tabákových výrobků, dále tím, že porušení pravidel o uvedení na trh potravin v rozporu s předpisy EU je skutkovou podstatou řady dalších přestupků, jak již bylo řečeno [srov. zejména § 17 odst. 1 písm. a), d), m), n), o), r), s), § 17 odst. 2 písm. b), c), g), h) nebo i) zákona o potravinách]. Proto by byly námitky proti maximální stanovené výši pokuty vytrženy z kontextu skutkových podstat ostatních přestupků zakotvených v § 17f písm. c) zákona o potravinách.

103. Významné pak je, že tímto způsobem je zajištěno právo na soudní a jinou právní ochranu v případě uložení pokuty. Namítá-li navrhovatelka, že taková ochrana chybí, tak je to jen důsledek jejího názoru na samotnou povahu „povinnosti poskytnout“ a způsob jejího naplnění jako vyvlastnění (viz podrobně shora sub IX). Teprve v případě sankcionování dojde k správnímu, popř. i soudnímu přezkumu takové sankce, včetně podmínek, za kterých vůbec její uložení přichází v úvahu. Ústavní soud zdůrazňuje, že je-li zajištěn přezkum uložené sankce nezávislým soudem ve správním soudnictví z hlediska její důvodnosti, tak i přiměřenosti uložené pokuty, mohl své závěry k této části argumentace navrhovatelky v rámci abstraktní kontroly pouze předeslat. Lze tak uvést, že hodnocení přiměřenosti zásahu za porušení stanovené povinnosti poměrů přestupce, důvodů a způsobu porušení stanoveného pravidla v § 11 odst. 2 zákona o potravinách a jeho škodlivých důsledků je sice možné, ale právě proto je lze podrobit přezkumu teprve poté, co se tak podle tvrzení sankcionovaného provozovatele potravinářského podniku stane v konkrétním případě.

104. Lze jen velmi obtížně předvídat, jaké problémy daná právní úprava přinese, to ukáže až praxe, nicméně dle názoru Ústavního soudu otázky, které navrhovatelka předestírá, lze řešit výkladem jak zmíněného zákona, tak i dalších právních předpisů (např. daňových při uplatňování daňových úlev a výpočtu daně z přidané hodnoty), navíc některé „technické otázky“ spolupráce mohou být řešeny dohodou zúčastněných subjektů. V tomto okamžiku (prosinec 2018) tak nelze usuzovat, že by předmětná právní úprava nemohla z důvodu své „nedostatečnosti“, jde-li o vymezení práv a povinností dotčených subjektů, z hlediska ústavnosti obstát; nelze však samozřejmě vyloučit, že se v souvislosti s konkrétními případy ukáže opak. Za této situace se provozovatelé u Ústavního soudu mohou bránit individuálně, tj. cestou ústavní stížnosti spojené s návrhem na zrušení použitého zákonného ustanovení. Samotné obavy provozovatelů z toho, jak bude daná právní úprava vykládána a používána

příslušnými orgány veřejné moci (konkrétně tyto subjekty poukazují na „riziko jejich velmi snadného sankcionování“), derogační zásah Ústavního soudu neodůvodňují.

XI.
Další námitky

105. Navrhovatelka nicméně poukazuje na to (viz sub 40j a 40k), že napadený zákon výslovně neupravuje některé otázky, jako je odpovědnost za bezpečnost potravin, aniž uvádí, v čem konkrétně spatřuje neústavnost. Zde lze poukázat na výslovnou úpravu v tzv. *Legge del Buono Samaritano* přijatou v Itálii (zákon č. 155/2003 Úředního věstníku Italské republiky – dostupné na http://www.gazzettaufficiale.it) a upravující (omezující) odpovědnost za stav, přepravu, skladování a používání darovaných potravin. Tato úprava je v rámci Evropské unie ojedinělá a následuje vzor v podobě amerického *Bill Emerson Good Samaritan Act* z roku 1996 (dostupné na https://www.gpo.gov), který chrání poskytovatele (food business operator) před trestní a civilní odpovědností za potraviny věnované v dobré víře neziskovým organizacím pro konečné rozdělení mezi potřebné (*needy individuals*). Není ovšem zřejmé, proč by v našich podmínkách, kdyby nebyla přijata rovněž taková speciální úprava (stejně jako v řadě dalších zemí), s ohledem na to, o jaké potraviny jde a jaká rizika jsou spjata s jejich distribucí, neměla platit obecná úprava odpovědnosti za škodu. Stejně tak je třeba zdůraznit, že novelizovaná ustanovení zákona o potravinách nepůsobí ve vzduchoprázdnu, nýbrž v soustavě opatření, která upravují dozor nad bezpečností a kvalitou potravin a chrání a podporují veřejné zdraví atd.

106. K námitce stran hrazení nákladů na dopravu příslušným neziskovým organizacím je třeba uvést (bez bližší argumentace), že s ohledem na povinné subjekty jednak nedosahuje ústavní roviny, jednak je z praxe známo, že si pro předmětné potraviny neziskové organizace rovněž dojíždějí podle dohody a podle svých potřeb (možnost skladování a uchovávání v chladu apod.).

107. Navrhovatelka též (opět bez bližší argumentace) poukázala na to, že zákon, který vyvlastňuje předmětné potraviny, nenaplňuje ústavní podmínku náhrady, a to ani nějakou paušální formou (sub 40l). Přitom toto zboží s daňovou povinností je provozovatel potravinářského podniku zákonem nucen někomu darovat. Vzhledem k tomu, že již bylo shora rozvedeno, že o vyvlastnění nejde, je zde možno připomenout vyjádření České federace potravinových bank, z. s., (sub 29), podle kterého podnik, který daruje potraviny potravinové bance, může využít možnosti neplatit daň z přidané hodnoty z darovaných potravin (viz ale sub 74 – k právní povaze povinnosti poskytnout potraviny), může provozovatel také uplatnit hodnotu daru pro odpočet ze svého daňového základu při výpočtu daně z příjmu, přičemž v obou případech jde o daňové zvýhodnění dárce potravin, které by byly jinak zmařeny. Zde je třeba poukázat na informaci Generálního finančního ředitelství k uplatnění daně z přidané hodnoty při darování zboží do potravinových bank ze dne 15. 12. 2014 č. j. 59193/14/7100-20116-011695 (dostupné na https://www.financnisprava.cz), v argumentaci navrhovatelky pominutou, která tuto problematiku upravuje v podstatě podobně jako jiné členské státy EU.

108. Ústavní soud zde odkazuje na sdělení Komise 2017 (s. 20), která na základě pokynů, které schválil výbor pro daň z přidané hodnoty, doporučila, aby při stanovení DPH v případě darování potravin byla hodnota tohoto zboží upravena podle okolností a stavu zboží v době darování. Jestliže jsou darovány potraviny s blížícím se datem „minimální trvanlivost do“ nebo „spotřebujte do“ či zboží, které není vhodné k prodeji, lze je však bezpečně konzumovat, měly by členské státy vzít v potaz příslušné okolnosti při stanovení splatné DPH, která v případě potravin, jež skutečně nemají žádnou hodnotu, může být nulová. Ani navrhovatelce (tj. skupině tvořené 25 senátory) přitom nic nebránilo a nebrání, aby využila svých ústavních oprávnění a iniciovala úpravu této problematiky v daňovém zákonodárství, nehledě na to, že tato otázka byla rovněž předmětem kritické rozpravy o návrhu předmětné novelizace (Senát Parlamentu České republiky. Tisk 248) na 23. schůzi Senátu dne 27. 4. 2016. Vyjádření Senátu k návrhu však zachycuje pouze kritická vystoupení senátorů proti novelizaci (sub 15), nikoli již oponenturu těmto názorům, jako např. stanovisko zpravodaje garančního výboru senátora Jana Hajdy: „Když jsem poslouchal některé kolegy, kteří zásadní věc v tomto zákoně

podle mne přehlédli (sc. – zvýšení účinnosti kontroly provozoven a jejich zavírání pro závadnost), jestli je rozhodující DPH na nějaký chleba, který se dá žirafám apod., tak nevím, co si o takové rozpravě mohou voliči myslet."

109. Konečně je třeba vypořádat výtku navrhovatelky, že argument vlády, že současně jde o plnění mezinárodních závazků, je pokrytecký (viz sub 30, 40m). Pro posouzení takového tvrzení (možnost hodnocení ústavnosti pokryteckosti) chybí Ústavnímu soudu v čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy referenční měřítko. Proto pouze znovu připomíná, že nařízení EU o potravinovém právu je obecně závazným a v České republice přímo aplikovatelným právním předpisem sekundárního práva EU, u kterého se nevyžaduje transpozice formou vnitrostátního právního předpisu a který má přímý účinek v právních vztazích v regulované oblasti. Další dokumenty mezinárodních či nadnárodních organizací, kterých je Česká republika členským státem, upozorňují na shora uvedené problémy a navrhují způsoby, kterými je lze alespoň částečně řešit a jejich důsledky mírnit. Problém z hlediska ústavního pořádku tak není v tom, že se Česká republika, jako člen rodiny demokratických států (preambule Ústavy), do jejich řešení zapojuje, nýbrž v prostředcích, které k tomu používá. Je vyloučeno, aby naše právo jako právo členského státu EU založené mimo jiné na volném pohybu zboží stanovilo jiné podmínky pro bezpečnost potravin, než jak je vymezuje nařízení EU o potravinovém právu (srov. jeho recital bod 3 – „Volného pohybu potravin a krmiv v rámci Společenství může být dosaženo pouze tehdy, nebudou-li se požadavky na bezpečnost potravin a krmiv mezi jednotlivými členskými státy významně lišit."). Nejde tak o pokrytectví, nýbrž o plnění závazků z mezinárodního práva a členství v nadnárodní organizaci podle čl. 1 odst. 2 a čl. 10a Ústavy, nehledě na princip solidarity, který by měl být pro společenství osob zorganizovaných v demokratický právní stát samozřejmostí (viz i čl. 25 odst. 1 a čl. 29 Všeobecné deklarace lidských práv). Proto také Ústavní soud chápe návrh na zrušení napadených ustanovení zákona o potravinách pouze jako projev odporu proti ukládání dalších a dalších povinností podnikatelům, a nikoli jako projev sobeckosti či snahy po zisku bez ohledu na podmínky společnosti, ve které je dosahován.

XII.
Závěr

110. Ústavní soud podrobil vznesené námitky přezkumu z hlediska dodržení ustanovení ústavního pořádku a testu proporcionality. Dospěl k závěru, že v něm obstály, alespoň co se týče provedeného přezkumu v abstraktní rovině, takže není vyloučeno, že tak jako v jiných případech konkrétní opatření a veřejnoprávní zásahy do vlastnictví či práva podnikat (i když v posuzované věci zásah do posléze uvedeného práva nebyl namítán) mohou vést k porušení navrhovatelkou uváděných základních práv a svobod. K ochraně před nimi v konkrétním případě slouží až prostředky soudní ochrany, včetně ústavní stížnosti, kdy bude možno posoudit, zda plnění stanovené povinnosti a případné uložení pokuty za její nesplnění lze považovat již ne za zásah, nýbrž za porušení těchto ústavně zaručených práv a svobod.

111. S ohledem na výše uvedené Ústavní soud dospěl k závěru, že nejsou dány důvody pro zrušení napadených zákonných ustanovení, a proto návrh podle § 70 odst. 2 zákona o Ústavním soudu zamítl.

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

Odlišné stanovisko podle § 14 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, zaujal k odůvodnění rozhodnutí pléna soudce Vojtěch Šimíček.

ISSN 1211-1244

Vydává a tiskne: Tiskárna Ministerstva vnitra, p. o., Bartůňkova 4, pošt. schr. 10, 149 01 Praha 415, telefon: 272 927 011, fax: 974 887 395 – **Redakce**: Ministerstvo vnitra, nám. Hrdinů 1634/3, pošt. schr. 155/SB, 140 21 Praha 4, telefon: 974 817 289, fax: 974 816 871 – **Administrace**: písemné objednávky předplatného, změny adres a počtu odebíraných výtisků – MORAVIAPRESS s. r. o., U Póny 3061, 690 02 Břeclav, tel.: 516 205 175, e-mail: sbirky@moraviapress.cz. **Roční předplatné** se stanovuje za dodávku kompletního ročníku včetně rejstříku z předcházejícího roku a je od předplatitelů vybíráno formou záloh ve výši oznámené ve Sbírce zákonů. Závěrečné vyúčtování se provádí po dodání kompletního ročníku na základě počtu skutečně vydaných částek (první záloha na rok 2019 činí 6 000,– Kč) – Vychází podle potřeby – **Distribuce**: MORAVIAPRESS s. r. o., U Póny 3061, 690 02 Břeclav, celoroční předplatné a objednávky jednotlivých částek (dobírky) – 516 205 175, objednávky – knihkupci – 516 205 175, e-mail – sbirky@moraviapress.cz, zelená linka – 800 100 314. **Internetová prodejna**: www.sbirkyzakonu.cz – **Drobný prodej – Brno**: Ing. Jiří Hrazdil, Vranovská 16, Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, Obchodní galerie IBC (2. patro), Příkop 6; **Cheb**: EFREX, s. r. o., Karlova 31; **Chomutov**: DDD Knihkupectví – Antikvariát, Ruská 85; **Kadaň**: Knihařství – Přibíková, J. Švermy 14; **Liberec**: Podještědské knihkupectví, Moskevská 28; **Olomouc**: Zdeněk Chumchal – Knihkupectví Tycho, Ostružnická 3; **Pardubice**: ABONO s. r. o., Sportovců 1121; **Plzeň**: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, nám. Českých bratří 8; **Praha 3**: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, Řipská 23; **Praha 4**: Tiskárna Ministerstva vnitra, Bartůňkova 4; **Praha 9**: DOVOZ TISKU SUWECO CZ, Klečákova 347; **Praha 10**: BMSS START, s. r. o., Vinohradská 190, MONITOR CZ, s. r. o., Třebohostická 5, tel.: 283 872 605; **Ústí nad Labem**: PNS Grosso s. r. o., Havířská 327, tel.: 475 259 032, fax: 475 259 029, KARTOON, s. r. o., Klíšská 3392/37 – vazby sbírek tel. a fax: 475 501 773, e-mail: kartoon@kartoon.cz; **Zábřeh**: Mgr. Ivana Patková, Žižkova 45; **Žatec**: Jindřich Procházka, Bezděkov 89 – Vazby Sbírek, tel.: 415 712 904. **Distribuční podmínky předplatného**: jednotlivé částky jsou expedovány neprodleně po dodání z tiskárny. Objednávky nového předplatného jsou vyřizovány do 15 dnů a pravidelné dodávky jsou zahajovány od nejbližší částky po ověření úhrady předplatného nebo jeho zálohy. Částky vyšlé v době od zaevidování předplatného do jeho úhrady jsou doposílány jednorázově. Změny adres a počtu odebíraných výtisků jsou prováděny do 15 dnů. **Reklamace**: informace na tel. čísle 516 205 175. V písemném styku vždy uvádějte IČO (právnická osoba), rodné číslo (fyzická osoba). **Podávání novinových zásilek** povoleno Českou poštou, s. p., Odštěpný závod Jižní Morava Ředitelství v Brně č. j. P/2-4463/95 ze dne 8. 11. 1995.