

Zpráva o výsledku šetření

ve věci provádění orientačního vyšetření na ovlivnění alkoholem u mladistvých v restauračních zařízeních

A

Obsah podnětu

Dne 22. února 2011 jsem obdržel podnět občana, který si přál zůstat v anonymitě, v němž je poukazováno na diskutabilní postup Policie ČR při provádění orientačního vyšetření na ovlivnění alkoholem u mladistvých v restauračních zařízeních.

Stěžovatel, mimo jiné, vznáší otázku, zda policie v těchto případech nepřekračuje svá oprávnění a zda je mladistvý skutečně povinen se podrobit požadavku na provedení orientačního vyšetření na ovlivnění alkoholem.

B

Skutková zjištění

Na základě podnětu stěžovatele jsem se rozhodl zahájit šetření podle ustanovení § 14 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve věci postupu Policie ČR při provádění orientačního vyšetření na ovlivnění alkoholem u mladistvých v restauračních zařízeních.

O vyjádření a právní argumentaci jsem požádal policejního prezidenta.

Jeho odpověď jsem obdržel dne 11. 4. 2011. V té je sdělováno, že z hlediska posouzení kompetence policie k předmětu mého šetření je třeba vycházet z ustanovení § 12 odst. 1 zákona č. 379/2005 Sb., o opatřeních k ochraně před škodami působenými tabákovými výrobky, alkoholem a jinými návykovými látkami a o změně souvisejících zákonů, v platném znění.¹ Oprávnění kontrolovat dodržování

¹ Ustanovení § 12.

(1) Zakazuje se prodávat nebo podávat alkoholické nápoje:

- a) osobám mladším 18 let,
- b) na všech akcích určených osobám mladším 18 let,
- c) osobám zjevně ovlivněným alkoholickým nápojem nebo jinou návykovou látkou,
- d) ve zdravotnických zařízeních,
- e) v prostředcích výlučně určených pro vnitrostátní hromadnou dopravu osob s výjimkou železničních jídelních vozů, palub letadel a určených prostor plavidel veřejné lodní dopravy,
- f) na sportovních akcích, s výjimkou výčepního piva s extraktem původní mladiny do 10 hmotnostních procent,
- g) ve všech typech škol a školských zařízení.

(2) Prodej alkoholických nápojů pomocí prodejních automatů, u nichž nelze vyloučit prodej osobám mladším 18 let věku, se zakazuje. Zásilkový prodej a veškeré další formy prodeje, při kterých není možno ověřit věk kupujícího, jsou zakázány.

(3) Další omezení a zákazy prodeje lihovin stanoví zvláštní právní předpis.

této povinnosti má dle ustanovení § 24 odst. 1 téhož zákona Policie ČR, čímž je dána legitimní působnost policistů provádět tuto kontrolu také v případě dodržování zákazu prodávat nebo podávat alkoholické nápoje.

Následně je poukázáno na ustanovení § 30 odst. 1 písm. a) zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, dle něž se přestupku dopustí ten, kdo prodá, podá nebo jinak umožní požití alkoholického nápoje osobě zjevně ovlivněné alkoholickým nápojem nebo jinou návykovou látkou, osobě mladší osmnácti let, osobě, o níž lze mít pochybnost, zda splňuje podmínku věku, nebo osobě, o níž ví, že bude vykonávat zaměstnání nebo jinou činnost, při níž by mohla ohrozit zdraví lidí nebo poškodit majetek. Přestupku dle ustanovení § 30 odst. 1 písm. e) zákona č. 200/1990 Sb. se dále dopustí ten, kdo úmyslně umožňuje požívání alkoholických nápojů nebo užívání jiných návykových látek než látek omamných a psychotropních osobě mladší osmnácti let, ohrožuje-li tím její tělesný nebo mravní vývoj.

V souvislosti s odhalováním a šetřením výše zmíněných přestupků je pak policie oprávněna vyžadovat provedení orientačního vyšetření ke zjištění alkoholu nebo jiné návykové látky pomocí dechové zkoušky, a to na základě ustanovení § 67 odst. 1 zákona č. 273/2008 Sb., o Policii ČR.² Vzhledem k tomu, že citované ustanovení neobsahuje omezení tohoto oprávnění jen vůči pachateli protiprávního jednání, je zastáván názor, že toto oprávnění policie směřuje vůči komukoli, tedy i svědkovi, případně poškozenému, pokud je to třeba k řádnému zadokumentování a prokázání protiprávního jednání. Dále je odkázáno na komentář k zákonu o Policii ČR.³

Tato situace je pak dále odlišena od situace, kdy u osoby mladší 18 let existuje důvodné podezření, že přivodila jinému újmu na zdraví v souvislosti s požitím alkoholického nápoje. Pak je odkázáno na oprávnění plynoucí ze zákona č. 379/2005 Sb. Tato situace ale není předmětem mého šetření.

² Ustanovení § 67 Získávání informací v souvislosti s odhalováním a šetřením přestupků.

(1) Policie je v souvislosti s odhalováním a šetřením přestupku oprávněna vyžadovat:

a) výpis z evidence Rejstříku trestů v případech, ve kterých by předchozí trestní postih mohl vést k posouzení skutku jako trestného činu,
b) provedení orientačního vyšetření při podezření na ovlivnění alkoholem nebo jinou návykovou látkou pomocí dechové zkoušky nebo odběrem slin anebo potu,
c) odborné lékařské vyšetření ke zjištění alkoholu nebo jiné návykové látky včetně odběru krve, moči, slin nebo potu, a to i v případě, že osobu nelze předem pro její zdravotní stav ke strpění příslušných úkonů vyzvat, nebo
d) jiné odborné vyjádření.

(2) Policista je dále oprávněn provádět ohledání místa přestupku, ohledání věci mající vztah ke spáchanému přestupku a v souvislosti s tím zjišťovat a zajišťovat stopy.

(3) Úkonům uvedeným v odstavci 1 písm. b) nebo c) je osoba povinna se podrobit, není-li to spojeno s nebezpečím pro její zdraví.

(4) Odběr krve musí být proveden, požádá-li o to osoba podezřelá z přestupku.

³ Viz Vangeli, B.: Zákon o Policii České republiky, Praha 2009.

„... a umožňuje požadovat, aby se orientačnímu vyšetření či odbornému lékařskému vyšetření podrobila jakákoliv osoba, i osoba mladistvá, je-li to nezbytné k odhalování a šetření přestupků, nikoliv pouze osoby uvedené v ustanovení § 16 zák. č. 379/2005 Sb. To umožňuje např. provádění orientačního vyšetření u mladistvých osob za účelem odhalování a šetření přestupků na úseku ochrany před alkoholismem a jinými toxikomaniami dle ustanovení § 30 zákona o přestupcích“. Tento text je uveden jako komentář k ustanovení § 67 odst. 1 písm. b) a c).

C Právní zhodnocení

Není pochyb o tom, že zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, obsahuje konkrétní skutkové podstaty, jichž se dopouští osoby, které mladistvým osobám umožní (prodejem, podáním nebo jinak) požívání alkoholických nápojů.

Stejně tak není pochyb, že podezření z výše zmíněných přestupků je základem pro aplikaci ustanovení § 67 zákona č. 273/2008 Sb., který policii umožňuje požadovat určité úkony právě v návaznosti na odhalování a šetření přestupků.

Spor je nicméně veden o to, zda toto oprávnění policie vyžadovat provedení orientačního vyšetření při podezření na ovlivnění alkoholem nebo jinou návykovou látkou pomocí dechové zkoušky nebo odběrem slin anebo potu lze využít i vůči osobě, která není podezřelá z žádného protiprávního jednání.

Argumentem policie je tvrzení, že ustanovení § 67 odst. 1 písm. b) zákona č. 273/2008 Sb. neobsahuje žádné omezení, co se týká okruhu osob, na něž se může policie s výzvou obrátit. Další argument pak spatřuji v kontextu vyjádření policejního prezidenta, kdy z oprávnění policie dohlížet na dodržování povinností plynoucích ze zákona č. 379/2005 Sb. dovozuje, že policie musí mít takové nástroje a oprávnění, aby této své působnosti mohla efektivně dostát.

Při posuzování výše zmíněného ustanovení a při výkladu právní normy obsažené v textu ustanovení § 67 odst. 1 písm. b) zákona č. 273/2008 Sb. nemohu jinak, nežli vyjít ze základních právních předpisů, a tedy z ústavního pořádku České republiky, zejména pak z článku 2 odst. 3 Ústavy České republiky⁴ a čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.⁵

Tato ustanovení v sobě zahrnují jak zásadu vyloučení svévole, tak imperativ, podle něhož lze uplatňovat státní moc jen v případech, mezích a způsoby, které stanoví zákon.

Samotný text ustanovení § 67 odst. 1 písm. b) zákona č. 273/2008 Sb. skutečně žádné omezení okruhu, na něž dopadá, neobsahuje. Dle mého soudu je ale k výkladu tohoto ustanovení třeba přistupovat s maximální obezřetností a s přihlédnutím k nutnosti vykládat oprávnění státu restriktivně. V této souvislosti pak lze také upozornit na nálezy Ústavního soudu⁶ sp. zn.: II.ÚS 669/02, ze dne 4. 4. 2005, a nutnost vycházet i z čl. 4 odst. 4 Listiny základních práv a svobod⁷ a aplikovat zásadu in dubio mitius, respektive in dubio non pro statum reo

⁴ Státní moc slouží všem občanům a lze ji uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon.

⁵ Státní moc lze uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví.

⁶ Za situace, kdy právo umožňuje dvojitý výklad, nelze pominout, že na poli veřejného práva mohou státní orgány činit pouze to, co jim zákon výslovně umožňuje; z této maximy pak plyne, že při ukládání a vymáhání daní podle zákona (čl. 11 odst. 5 Listiny), tedy při de facto odnětí části nabytého vlastnictví, jsou orgány veřejné moci povinny ve smyslu čl. 4 odst. 4 Listiny šetřit podstatu a smysl základních práv a svobod – tedy v případě pochybností postupovat mírněji (in dubio mitius).

⁷ Při používání ustanovení o mezích základních práv a svobod musí být šetřeno jejich podstaty a smyslu. Taková omezení nesmějí být zneužívána k jiným účelům, než pro které byla stanovena.

(v pochybnostech, nikoliv ve prospěch státu) viz nálezy Ústavního soudu⁸ sp. zn.: I.ÚS 22/99, ze dne 2. února 2000.

Dle mého názoru dotčené ustanovení zákona dopadá především na osobu podezřelou z určitého přestupku, kdy navíc zjištění, zda je dotyčný ovlivněn alkoholem, je podstatné pro další postup. V určitých případech si dovedu představit, že toto ustanovení dopadne i na další osoby – zejména oznamovatele přestupků, neboť to, zda při oznámení přestupku byli pod vlivem alkoholu, může mít vliv na posouzení jejich podání, respektive věrohodnost. Nemohu však souhlasit s tak extenzivním výkladem, jaký zaujímá Policie ČR, kdy tento úkon (provedení dechové zkoušky) požaduje po osobách, které se samy o sobě nedopouštějí žádného protiprávního jednání a současně nejsou ani oznamovateli přestupků.

Svůj názor dále opírám o to, že základním interpretačním pravidlem právních předpisů je pravidlo ústavně konformního výkladu. Smyslem tohoto pravidla je, že v situaci, kdy existují dva různé výklady téhož právního předpisu, je třeba upřednostnit ten, který nejvíce reflektuje text Ústavy ČR. Máme-li zde tedy dva různé výklady téhož ustanovení a jeden z nich je podstatně širší než druhý, není možné přehlédnout, že ten širší obsahuje riziko, že dochází k výkladu, který dává státnímu aparátu taková oprávnění, která jsou v rozporu s článkem 2 odst. 3 Ústavy České republiky a čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Toto riziko tedy musím eliminovat právě upřednostněním výkladu užšího.

Jako další argument pak mohu použít i argument ad absurdum, kdy stejnou logikou by bylo možno dojít k závěru, že Policie ČR může požadovat provedení dechové zkoušky po každém, a to za účelem zjištění, zda dotyčnému, u něž bude zkouška pozitivní, nebyl alkohol prodán osobou, která by se tím dopustila např. přestupku dle ustanovení § 30 odst. 1 písm. d) nebo o), případně přestupku dle ustanovení § 24 odst. 1 písm. b) zákona č. 200/1990 Sb.⁹ Navíc výklad o nezúženém okruhu osob, na něž může výzva policie dopadnout, se vztahuje i k ustanovení § 67 odst. 1 písm. c) zákona č. 273/2008 Sb., kdy představa policistů nabírajících do služebních vozidel osoby na ulicích, náměstích či nábřazích za účelem jejich odborného lékařského vyšetření odůvodněná stejnými podezřeními jako v případě písm. b) je minimálně úsměvná.

Jakkoli mám tedy výhrady vůči faktickému postupu policie při provádění kontrol nad dodržováním výše zmíněných zákazů v restauracích, souhlasím s tím, že stát musí mít dostatečné prostředky k tomu, aby porušování zákonů mohl odhalit a následně sankcionovat.

Dle mého soudu ale nic nebrání tomu, aby byly kontroly v restauracích prováděny příslušníky policie v civilním oděvu, kteří nejprve zaznamenají podání

⁸ V právním státě nesmí soud napravovat pochybení zákonodárce při formulaci právních předpisů interpretací, která takto změní ústavně konformní, ale z pohledu státní moci nevýhodný text právního předpisu.

⁹ Ustanovení § 30 odst. 1 písm. d), o).

Přestupku se dopustí ten, kdo:

d) úmyslně vyrobí líh nebo destilát bez povolení anebo úmyslně líh nebo destilát bez povolení vyrobený přechovává nebo uvádí do oběhu,

o) prodá tabákový výrobek, tabákovou potřebu nebo alkoholický nápoj v zařízení nebo na akcích určených osobám mladším 18 let.

Ustanovení § 24 odst. 1 písm. b).

Přestupku se dopustí ten, kdo:

b) neoprávněně provozuje obchodní, výrobní či jinou výtěžnou činnost.

(prodání) alkoholu osobě či osobám, jež mohou být mladistvé, případně osobě, u níž lze mít pochybnost, zda splňuje podmínku věku (což bude patrně nejnáročnější) a teprve poté dojde k zásahu policie včetně identifikace (prokázání příslušnosti k Policii ČR). Pokud se prokáže, že skutečně došlo k podání (prodeji) alkoholu osobě mladistvé, nebude nutné ani potřebné tuto mladistvou osobu podrobovat dechové zkoušce, protože deliktem je již sám akt podání, prodání či jiného umožnění požití alkoholického nápoje mladistvým. Stejně tak odpadnou dosud užívané „výmluvy“, např., že dotyčný požil alkohol jinde.

Uvědomuji si, že mnou nastíněný možný postup je, mimo jiné, i mediálně méně efektivní než kontroly současné (čímž je oslaben preventivní účinek), jsem ale přesvědčen, že může být daleko více efektivní. Úspěšná realizace zákroku pak může být i medializována, a počáteční oslabení preventivního účinku tak může být dorovnáno.

Možnost postupu policie ve smyslu, jak jsem jej nastínil výše, mě pak dále vede k dalšímu argumentu o chybnosti dosavadního postupu policie. Dle ustanovení § 11 písm. c) zákona č. 273/2008 Sb. je policista povinen postupovat tak, aby případný zásah do práv a svobod osob, vůči nimž směřuje úkon, nebo osob nezúčastněných nepřekročil míru nezbytnou k dosažení účelu sledovaného úkonem. Výzvy směrem k mladistvým, aby se podrobili dechovým zkouškám, se tedy v tomto světle jeví jako nadbytečné a nerespektující zásadu minimalizace zásahů státního aparátu do života jedince.

D **Závěr**

Oprávnění policie stanovené v ustanovení § 67 odst. 1 písm. b) zákona č. 273/2008 Sb. nezakládá právo policie požadovat jeho uplatnění vůči mladistvým osobám v restauračních zařízeních, kteří se svým jednáním nedopouští žádného protiprávního jednání. Oprávnění plynoucí z tohoto ustanovení naopak primárně (takřka výlučně) cílí na osoby podezřelé z konkrétního deliktního jednání.

Podle ustanovení § 18 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, konstatuji pochybení na straně Policie ČR při provádění orientačního vyšetření na ovlivnění alkoholem u mladistvých v restauračních zařízeních.

Tato zpráva shrnuje poznatky z šetření, které budou po vyjádření dotčených úřadů podkladem pro závěrečné stanovisko veřejného ochránce práv ve věci.

JUDr. Pavel V a r v a ř o v s k ý v. r.
veřejný ochránce práv
(zpráva je opatřena elektronickým podpisem)