



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Hradci Králové rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jana Rutsche a soudců Mgr. Heleny Konečné a JUDr. Ivony Šubrtové ve věci

žalobce: **Ing. M. H., BSc.,**
zastoupen Mgr. Jiřím Šlencem, advokátem
se sídlem Velké náměstí 148/11, Hradec Králové

proti
žalovanému: **Ředitel inspektorátu Státní zemědělské a potravinářské inspekce**
inspektorát v Hradci Králové, Březhradská 182, Hradec Králové

v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 18. 11. 2019, čj. SZPI/BQ644-9/2019

takto:

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Předmět řízení a rozhodnutí správního orgánu

1. Žalobce se žalobou domáhá přezkoumání shora označeného rozhodnutí žalovaného, který k odvolání žalobce částečně změnil opatření Státní zemědělské a potravinářské inspekce, inspektorátu v Hradci Králové (dále také jen „SZPI“) ze dne 7. 11. 2019, č. P115-60118/19/D, (dále také jen „opatření SZPI“), kterým mu byla uložena povinnost zajistit, aby byl jako prodejce při prodeji tabákových výrobků prostřednictvím

komunikace na dálku vybaven počítačovým systémem, který jednoznačně ověří věk spotřebitele v okamžiku prodeje, s termínem splnění 7. 12. 2019. Uvedená povinnost byla odvolacím orgánem změněna tak, že žalobce je povinen zajistit, aby byl jako prodejce při prodeji tabákových výrobků prostřednictvím komunikace na dálku vybaven počítačovým systémem, který elektronicky jednoznačně ověří věk spotřebitele. Předmětným opatřením bylo konstatováno i to, že tím, že žalobce není vybaven počítačovým systémem, který elektronicky jednoznačně ověří věk spotřebitele, byla porušena povinnost uvedená v § 6 odst. 1 zákona č. 65/2017 Sb., o ochraně zdraví před škodlivými účinky návykových látek, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 65/2017 Sb.“).

II. Shrnutí žalobních bodů

2. Včas podanou žalobou se žalobce domáhal přezkoumání zákonnosti shora uvedeného rozhodnutí, navrhl jeho zrušení, jakož i zrušení jemu předcházejícího opatření správního orgánu I. stupně.

Jednotlivé námitky soustředil do následujících žalobních bodů:

Nedůvodnost opatření

3. Dle názoru žalobce bylo vydání opatření SZPI nedůvodné, neboť mu jím byla uložena povinnost (být vybaven počítačovým systémem pro ověření věku spotřebitele), kterou řádně plní již od roku 2017, což v den kontroly prokázal doložením oznámení ze dne 29. 5. 2017 pro Ministerstvo zdravotnictví. Žalobce připomněl, že již v odvolání popsal všechny komponenty systému ověřování věku, kterým je vybaven a které tvoří jeho nedílné součásti:
 - a) veřejně přístupná část systému elektronického obchodu umístěného na URL adrese www.svetdymek.cz, do kterého vstupují data spotřebitele, který si vytvoří objednávku, zadá datum svého narození (musí být starší 18 let) a aktivně učiní prohlášení o tom, že je osobou starší 18 let,
 - b) neveřejná část systému elektronického obchodu, která přijme kupujícím vytvořenou objednávku a přetransformuje ji do datových formátů vhodných pro další komponenty systému, a to pro elektronický systém žalobce a pro systémy přepravců,
 - c) ekonomický systém žalobce, který transformuje přijatou objednávku na vystavenou fakturu,
 - d) systémy smluvních přepravců, které přijmou údaje o adresátovi z neveřejné části systému elektronického obchodu a v okamžiku prodeje (předání zboží zákazníkovi) na základě do systému integrovaného požadavku na ověření věku adresáta vstupní informace od doručovatele o zletilosti/nezletilosti spotřebitele zajistí verifikaci prohlášení o zletilosti spotřebitele učiněného v komponentě a), tj. zajistí jednoznačné ověření věku spotřebitele v okamžiku prodeje. Podle výsledku ověření věku následně prodej nastane nebo nenastane. Výsledek je zpětně elektronicky reportován.
4. Dle žalobce takto nastavený počítačový systém vyhovuje všem požadavkům ustanovení § 6 odst. 1 zákona č. 65/2017 Sb., neboť je nepochybně systémem počítačovým, ověřuje věk spotřebitele naprosto jednoznačně, neboť ověření věku zajišťuje systémově při předání zboží spotřebiteli a ověřuje věk spotřebitele elektronicky, neboť veškeré komponenty systému ověřování věku spolu komunikují plně elektronicky. Takto

nastavený systém pro ověřování věku spotřebitele, kterým je žalobce vybaven, v praxi systémově zcela vylučuje prodej tabákových výrobků a kuřáckých pomůcek osobám mladším 18 let.

Nesprávný popis skutkového stavu žalovaným

5. Žalobce připomněl, že již v odvolání poukázal na fakt, že zákon č. 65/2017 Sb. ani související evropská směrnice nepředepisují, jak konkrétně má systém pro ověřování věku vypadat, z jakých komponent se má skládat, kde mají být jednotlivé komponenty uloženy, kým provozovány nebo jak konkrétně má celý systém fungovat. Předepsán je pouze požadavek, aby systém byl počítačový a elektronicky jednoznačně ověřil věk spotřebitele. Žalobce uvedl, že okamžikem prodeje ve smyslu ustanovení § 6 odst. 1 zákona č. 65/2017 Sb. se rozumí okamžik předání zboží zákazníkovi. Předání zboží je zároveň jediný okamžik v nákupním procesu při využití prostředků pro komunikaci na dálku, ve kterém lze ověřit věk spotřebitele jednoznačně. Analogicky s nákupem v kamenném obchodě osoba předávající zboží spotřebiteli teprve musí do systému zadat vstupní informaci, zda je spotřebitel zletilý.
6. Dle žalobce porušuje žalovaný zásadu materiální pravdy, protože účelově zkresluje skutkovou podstatu věci tak, že popis systému ověřování věku, kterým je žalobce vybaven, omezuje pouze na popis veřejně přístupné části elektronického obchodu žalobce, což je však pouze jedna dílčí komponenta celého systému. Kontrolní orgán i žalovaný dovodili nedostatečné splnění požadavku na elektronické jednoznačné ověření věku spotřebitele z faktu, že pravdivost vyplněných údajů při registraci pro kontrolní nákup nebyla žádným způsobem ověřována a že pravdivost údajů o kupujícím a jeho prohlášení o věku nebyla před odesláním objednávky k nákupu žádným způsobem ověřována. Dle žalobce však na základě této úvahy nelze porušení právní povinnosti dovodit, neboť z ustanovení § 6 odst. 1 zákona č. 65/2017 Sb. nevyplývá povinnost spotřebitele se u prodejce registrovat, ani z něj nevyplývá povinnost prodejce v okamžiku registrace spotřebitele nebo před odesláním objednávky spotřebitelem jakékoliv údaje ověřovat. Zákon ukládá povinnost být vybaven systémem ověřování věku, který jednoznačně elektronicky ověří věk spotřebitele, což systém žalobce v souladu se zákonem činí v okamžiku doručování zboží spotřebiteli. Žalobce zdůraznil, že systém ověřování věku spotřebitele, kterým je vybaven, nespolehlá na pouhé zaškrtnutí prohlášení, ale pravdivost prohlášení jednoznačně ověřuje při dodání zásilky, kdy elektronicky jednoznačně ověřuje věk spotřebitele. Žalobce tak nepostupuje ani v rozporu s důvodovou zprávou, jak argumentuje žalovaný, neboť náležité ověření věku kupujícího prokazatelně systémově zajišťuje, a to v okamžiku předání zboží spotřebiteli.
7. K výtce žalovaného, že k ověření věku spotřebitele dojde až při předání zásilky, a to smluvními přepravci, žalobce opakovaně uvedl, že prodejce je povinen věk spotřebitele ověřit v okamžiku prodeje, čímž se rozumí právě okamžik předání zboží zákazníkovi. Dle důvodové zprávy je předání zboží součástí prodeje a sám žalovaný seznal, že u kontrolního nákupu bylo v okamžiku prodeje ověřeno, že spotřebitel není mladší 18 let. Ověření věku spotřebitele je tedy v systému žalobce načasováno právě na okamžik předání zboží zákazníkovi. Zákon nenařizuje, že by ověření věku mělo probíhat v jiné fázi nákupního procesu. Zároveň je tento okamžik jediným, kdy lze ověření věku spotřebitele provést jednoznačně.
8. Žalobce má za to, že mu žalovaný nemůže nařizovat ověřovat věk spotřebitele v okamžiku objednání zboží, pokud to zákon výslovně neukládá. Nemůže být nařízeno ověření věku ani v okamžiku registrace spotřebitele, pokud zákon neukládá toto načasování ani povinnost registrace spotřebitele. Zákon nezakazuje ani spolupráci se smluvními přepravci na provozování systému ověřování věku a dodávání vstupních

informací do systému pro ověření věku v okamžiku prodeje. Dle žalobce i praxe prokázala, že systém pro ověřování věku spotřebitele, kterým je vybaven, funguje naprosto spolehlivě. Nikdy nebylo prokázáno, že by nastavení systému žalobce vedlo k předání tabákové výrobku nezletilé osobě, což potvrdil i kontrolní nákup.

9. Nedostatečné vypořádání námitek, porušení zásady legitimního očekávání
10. Žalobce namítl, že systém ověřování věku spotřebitelů a postupy žalobce z hlediska plnění povinností daných zákonem č. 65/2017 Sb. už byly podrobeny kontrole České obchodní inspekce (dále také jen „ČOI“) v prosinci 2017, která rovněž provedla kontrolní nákup a zajímala se o fungování systému pro ověřování věku spotřebitelů. Neshledala porušení žádné povinnosti vyplývající z uvedeného zákona, neboť nebylo vydáno žádné opatření ani nebylo se žalobcem zahájeno správní řízení. Znění ustanovení § 6 odst. 1 zákona č. 65/2017 Sb. i systém pro ověřování věku spotřebitelů, kterým je vybaven žalobce, jsou přitom stále identické. Tento postup žalovaného je dle žalobce v rozporu se zásadou materiální pravdy, protože zcela ignoroval výsledky kontroly provedené ČOI pouze s ústním odkazem na to, že se od roku 2017 změnila pravidla.
11. Žalobce připomněl zásadu legitimního očekávání s tím, že má právo na konzistentní přístup ze strany státních kontrolních orgánů. Jestliže jeden kontrolní orgán neshledal žádné pochybení při plnění povinností plynoucích ze zákona č. 65/2017 Sb., tak žalobce může legitimně očekávat, že při kontrole stejné věci a za stejných podmínek vydá jiný kontrolní orgán konzistentní stanovisko. Dle žalobce je proto opatření SZPI nepřezkoumatelné, neboť mu ukládá povinnost, aniž by bylo zdůvodněno, proč je v příkrém rozporu se stanoviskem ČOI. Žalobce namítl, že žalovaný vypořádal uvedenou námitku naprosto nedostatečně a porušení zásady legitimního očekávání nezhojil. Řádným odůvodněním žalovaného nemůže být tvrzení, že existence správní praxe, resp. legitimního očekávání účastníka řízení, se primárně posuzuje k okamžiku vydání rozhodnutí správního orgánu s tím, že protokol o kontrole není rozhodnutím.
12. Závěrem žalobce shrnul, že povinnost mu stanovenou opatřením SZPI nepochybně splnil již při zahájení prodeje v roce 2017, že systém ověřování věku kupujícího nezpochybnil ani státní kontrolní orgán ČOI, k systému ověřování věku nemělo námitky ani Ministerstvo zdravotnictví, neboť nesporelovalo systém ověřování věku zákazníka popsany v oznámení dle § 6 odst. 4 zákona č. 65/2017 Sb. Zopakoval, že si systém ověřování věku vytvořil sám, neboť v ČR ani EU nenalezl žádný elektronický systém, který by danou problematiku řešil. Ani odvolací orgán mu nedal žádné poučení, zda systém ověření věku kupujícího existuje, příp. kdo s ním disponuje. Žalovaný mu tak ukládá povinnost, o které sám nemá povědomost, jak ji splnit. Uložil povinnost, kterou nelze splnit, neboť neexistuje žádná metodika či předpis, který by měl žalobce ke splnění povinnosti použít.

III. Vyjádření žalovaného k žalobě

13. V písemném vyjádření k žalobě žalovaný reagoval na jednotlivé žalobní námitky. S poukazem na relevantní právní úpravu připomněl, že na základě vlastních kontrolních zjištění učiněných na základě kontrolního nákupu uložil žalobci opatřením, aby byl nejpozději do 7. 12. 2019 vybaven počítačovým systémem, který elektronicky jednoznačně ověří věk spotřebitele, tedy aby splnil povinnost stanovenou v § 6 odst. 1 zákona č. 65/2017 Sb. Nebylo a není sporu o tom, že žalovaný je vybaven počítačovým

systémem. Provedenou kontrolou však bylo zjištěno, že počítačový systém žalobce elektronicky jednoznačně neověří věk spotřebitele.

14. Žalovaný konstatoval, že z ustanovení § 6 odst. 1 zákona č. 65/2017 Sb. vyplývají dvě povinnosti, které prodejce tabákových výrobků při jejich prodeji prostřednictvím prostředku komunikace musí splnit, a sice a) být vybaven počítačovým systémem, který elektronicky jednoznačně ověří věk spotřebitele (tj. „systém ověřování věku“), a b) v okamžiku prodeje ověřit, že kupující spotřebitel není mladší 18 let. Dle žalovaného lze za „systém ověřování věku“ splňující požadavek zákona považovat jen takový počítačový systém, který jednoznačně a sám o sobě splní požadavky na ověření věku. Za podstatné v této věci označil posouzení, zda počítačový systém žalobce elektronicky jednoznačně ověří věk spotřebitele.
15. Žalobcův popis jeho systému ověřování označil žalovaný za zavádějící a neodpovídající zákonné zkratce „systém ověřování věku“. Minimálně poslední komponenta žalobcem uváděná pod písm. d), kdy dochází k předání dat z neveřejné části systému elektronického obchodu žalobce do systémů smluvních přepravců, a ti zajišťují ověření věku při předání zboží kupujícímu, zjevně netvoří součást počítačového systému žalobce. Fyzické ověření věku spotřebitele při předání zboží spotřebiteli i opatření zásilky výraznou červenou samolepkou s označením „18+“ a textem „Pouze do zletilých rukou.“ nelze považovat za součást počítačového systému žalobce, který elektronicky jednoznačně ověří věk spotřebitele.
16. Zaškrtnutí (odkliknutí) prohlášení „*Prohlašuji, že jsem osoba starší 18 let (věk bude ověřen při předání zásilky)*“ a vyplnění data narození v objednávkovém formuláři nesplňuje zákonný požadavek elektronického jednoznačného ověření věku spotřebitele vyplývajícího z ustanovení § 6 odst. 1, věta první, zákona č. 65/2017 Sb., neboť tím nedochází k ověření, že kupující spotřebitel skutečně není mladší 18 let. Rovněž dle důvodové zprávy k cit. ustanovení je za nedostatečné zabezpečení splnění této povinnosti považován „*např. požadavek na vyplnění čestného prohlášení kupujícím před odesláním objednávky bez náležitého ověření věku kupujícího. Provozovatel by měl zároveň zajistit, že zboží nebude převzato osobou mladší 18 let ani při jeho předávání, což je považováno za součást prodeje.*“ Na základě kontrolního nákupu provedeného dne 14. 10. 2019 bylo zjištěno, že žalobce nesplnil první ze dvou výše uvedených zákonem stanovených povinností, tedy že není vybaven počítačovým systémem, který elektronicky jednoznačně ověří věk spotřebitele. Proto bylo žalobci uloženo uvedenou povinnost splnit.
17. Žalovaný uvedl, že z jeho strany nebylo žalobci vytýkáno, že využívá smluvního přepravce pro ověření věku spotřebitele při předání zboží. Napadeným rozhodnutím toto bylo akceptováno a v tomto směru bylo jeho odvolání proti opatření shledáno důvodným. Rovněž tak nebylo žalobci nařizováno ověření věku v okamžiku objednání zboží (resp. v okamžiku registrace), ani mu nebyla ukládána povinnost registrace spotřebitele. Žalovaný uvedl, že opatření, resp. i napadené rozhodnutí, bylo vydáno na základě vlastních kontrolních zjištění, není přitom vázán kontrolními zjištěními jiných kontrolních orgánů.
18. Žalovaný dále uvedl, že s námitkou žalobce týkající se kontroly ČOI se vypořádal již v napadeném rozhodnutí a že mu nepřisluší vyjadřovat se ke kontrolní činnosti ČOI ani jiných kontrolních orgánů, byť by se týkala téhož subjektu i předmětu kontroly. Dodal,

že v roce 2017 obdržel stanovisko Ústředního inspektorátu České obchodní inspekce (ze dne 18. 10. 2017, čj. ČOI 137624/17/O100) ohledně přístupu ČOI k posuzování splnění povinnosti podle § 6 zákona č. 65/2017 Sb. Z jeho stanoviska mimo jiné vyplývá, že „*pouhé prohlášení kupujícího před odesláním objednávky elektronickou cestou, či vyplnění čestného prohlášení kupujícím před odesláním objednávky, že již dovršil věk 18 let, aniž by to bylo náležitě ověřeno, za dostatečné mít nelze*“. Žalovaný poukázal i na vyjádření Ministerstva zdravotnictví ČR ze dne 22. 8. 2017, čj. MZDR26657/2017-2/OZS, jehož adresátem bylo Sdružení dovozců a výrobců tabákových výrobků ČR, o. s. Dle Ministerstva zdravotnictví ČR je způsob splnění této povinnosti ponechán na volbě prodejce, za nedostatečné splnění předmětné povinnosti lze „*považovat např. požadavek na vyplnění čestného prohlášení kupujícím před odesláním objednávky bez náležitého ověření věku kupujícího*“ a rovněž „*ověření věku kupujícího přepravní službou až při předání zásilky bez předchozího ověření v průběhu prodeje prostřednictvím systému ověření věku*.“ Z vyjádření Ministerstva zdravotnictví ČR dále vyplývá, že „*bude pouze shromažďovat oznámení o systému ověření věku kupujícího, nicméně nebude systémy schvalovat či certifikovat. Posuzování splnění povinnosti podle § 6 zákona č. 65/2017 Sb. bude příslušet kontrolním orgánům*.“

19. Dále žalovaný uvedl, že povinnosti, které musí splnit prodejce tabákových výrobků při prodeji prostřednictvím prostředku komunikace na dálku, stanovuje zákon č. 65/2017 Sb. Jednou z nich je být vybaven počítačovým systémem, který elektronicky jednoznačně ověří věk spotřebitele. Konkrétní parametry tohoto systému nejsou specifikovány ani směrnicí 2014/40/EU, ani zákonem č. 65/2017 Sb. To, jakým způsobem žalobce splní svou zákonnou povinnost, je zcela v jeho dispozici. Žalovaný uvedl, že nemá poučovací povinnost o tom, jaký počítačový systém ověření věku kupujícího existuje, příp. kdo jím disponuje, ani jak by takový systém měl vypadat. V této souvislosti připomněl, že je povinen zachovávat mlčenlivost o všech skutečnostech, o kterých se dozvěděl v souvislosti s kontrolou.
20. Žalovaný nezpochybňuje, že převzetí zboží je součástí prodeje a že proces prodeje nelze vztáhnout pouze na jeden okamžik. Neztotožňuje se však s názorem žalobce, že předání zboží je jediným okamžikem v procesu koupě při využití prostředků komunikace na dálku, kdy je možné zabezpečit splnění zákonem vyžadovaného jednoznačného ověření věku spotřebitele. Zákon ani žalovaný žalobci nezakazují, aby svou povinnost ověřit v okamžiku prodeje, že kupující spotřebitel není mladší 18 let, splnil prostřednictvím smluvního dopravce. Vedle splnění této povinnosti však prodávající (tedy i žalobce) musí splnit i povinnost být vybaven počítačovým systémem, který jednoznačně ověří věk spotřebitele. Dodal, že splnění oznamovací povinnosti vůči Ministerstvu zdravotnictví ČR ve smyslu ustanovení § 6 odst. 4 zákona č. 65/2017 Sb. samo o sobě neznamená, že počítačový systém oznamovatele elektronicky jednoznačně ověří věk spotřebitele. Ministerstvo zdravotnictví přijatá oznámení o systému ověření věku pouze shromažďuje a eviduje. Systémy ověření věku však neschvaluje a necertifikuje (viz písemné vyjádření Ministerstva ČR ze dne 22. 8. 2017).
21. Závěrem žalovaný navrhl zamítnutí žaloby.

IV. Replika žalobce a další sdělení žalobce

22. V replice na vyjádření žalovaného žalobce uvedl, že z logického výkladu ustanovení § 6 odst. 1 zákona č. 65/2017 Sb. jednoznačně vyplývá, že cílem zákona je vyloučit prodej

tabákových výrobků, kuřáckých pomůcek, bylinných výrobků určených ke kouření a elektronických cigaret osobám mladším 18 let. Kontrolním zjištěním žalovaného bylo prokázáno, že tato podmínka je splněna. Dále je stanoveno, že prodejce je povinen v okamžiku prodeje ověřit, že kupující spotřebitel není mladší 18 let a tato podmínka je rovněž splněna prostřednictvím smluvních dopravců. Nevyřešena tak zůstává otázka posouzení počítačového systému, který elektronicky jednoznačně ověří věk spotřebitele. K tomu žalobce uvedl, že si vytvořil počítačový systém, kterým shromažďuje elektronicky dostupné informace o spotřebiteli přímo od něho a v rámci naplnění prodeje tyto informace o spotřebiteli fyzicky ověří. Pokud by elektronický systém měl sám osobě ověřit věk spotřebitele, pak by v tomto systému musela být uložena identifikační karta ve formě podobanky a data narození nebo by musel být napojen na databáze, ve kterých jsou tato data uchovávána (evidence občanských průkazů, řidičských průkazů, cestovních pasů). Vzhledem k ochraně osobních údajů však podnikatelský subjekt nemá do těchto dat přístup.

23. Ze žalovaným citovaných stanovisek Ministerstva zdravotnictví i ČOI je dle žalobce jednoznačně patrné, že se jedná toliko o názor jednoho pracovníka ministerstva, resp. správního orgánu bez obecné závaznosti. Dle žalobce ani ve stanovisku zmiňované ověření věku spotřebitele prostřednictvím mojeID negarantuje, že osoba objedávající zboží prostřednictvím prostředků komunikace na dálku je fakticky tou osobou, která provedla založení účtu mojeID a registraci u prodávajícího s následnou validací. Žalobce uvedl, že provedl průzkum německého trhu, kde legislativa vychází z identického znění předmětné evropské směrnice a zjistil, že seriózní společnosti působící v tabákovém odvětví mají zaveden systém pro ověřování věku obdobný jako žalobce. Žalobce dodal, že pokud správní orgán požaduje po podnikatelském subjektu pod hrozbou sankce splnění určité povinnosti, pak jejich obsah musí být zákonem přesně specifikován a tato povinnost musí být splnitelná. Dle žalobce je proto na zvážení, zda část zákonného ustanovení hovořící o elektronickém ověření věku spotřebitele není ustanovením, které by mělo počítačový systém elektronického ověření věku spotřebitele přesně vymezit nebo ze zákona vypustit.
24. V dalším podání žalobce sdělil, že v lednu 2020 se na jeho provozovnu dostavili pracovníci žalovaného za účelem kontroly, přičemž latentním úkolem této kontroly bylo fakticky zjistit funkčnost počítačového programu žalobce pro ověřování věku spotřebitele. Žalobce poukázal na pochybení, ke kterým dle jeho názoru při této kontrole došlo, a zopakoval některé argumenty uvedené v žalobě.
25. Následně žalobce sdělil další informace k probíhajícímu řízení u žalovaného a poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 7. 2021, čj. 4 As 349/2020-63, který řeší otázku, kdy je ukončen prodej zboží prostřednictvím internetové objednávky a v němž se hovoří i o tom, že internetová objednávka představuje pouze jednu z fází prodeje, a to nikoliv rozhodující.

V. Stanovisko žalovaného ke sdělení žalobce

26. Žalovaný k replice žalobce uvedl, že jím popisované skutečnosti nastaly po vydání rozhodnutí, a nejsou tedy pro přezkum rozhodnutí relevantní. Dodal, že u žalobce provedl kontrolu zaměřenou na splnění uloženého opatření. Jedná se o standardní postup. Kontrola byla zahájena dne 20. 1. 2020 kontrolním nákupem, z provedené

kontroly byl vyhotoven protokol a žalobce proti kontrolnímu zjištění podal námitky, které budou v souladu se zákonem vyřízeny.

VI. Posouzení věci krajským soudem

27. Krajský soud přezkoumal napadené rozhodnutí v rozsahu žalobních námitek v řízení podle části třetí hlavy druhé dílu prvního zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen "s. ř. s."). Učinil tak bez nařízení jednání postupem za podmínek stanovených dle ustanovení § 51 odst. 1 věty druhé s. ř. s. Po prostudování předloženého správního spisu dospěl soud k následujícím skutkovým zjištěním a právním závěrům, přičemž žalobu důvodnou neshledal.
28. Z předloženého správního spisu vyplynulo, že SZPI provedla u žalobce dne 14. 10. 2019 kontrolní nákup tabákového výrobku na jím provozovaném e-shopu. Kontrolní zjištění jsou popsána v protokolu o kontrole ze dne 7. 11. 2019, č. P11-60118/19 (včetně jeho příloh a podkladů) ve znění dodatku č. P115-60118/19/E k protokolu o kontrole.
29. Následně SZPI uložila žalobci opatřením ze dne 7. 11. 2019, č. P115-60118/19/D, aby byl nejpozději do 7. 12. 2019 vybaven počítačovým systémem, který elektronicky jednoznačně ověří věk spotřebitele, tedy aby splnil porušenou povinnost stanovenou v § 6 odst. 1 zákona č. 65/2017 Sb. Uvedená povinnost byla odvolacím orgánem žalobou napadeným rozhodnutím změněna tak, že žalobce je povinen zajistit, aby byl jako prodejce při prodeji tabákových výrobků prostřednictvím komunikace na dálku vybaven počítačovým systémem, který elektronicky jednoznačně ověří věk spotřebitele.
30. Mezi účastníky není sporu o tom, že žalobce je vybaven počítačovým systémem. Na základě provedené kontroly však správní orgány obou stupňů dospěly k závěru, že počítačový systém žalobce elektronicky jednoznačně neověří věk spotřebitele, a že tak žalobce nesplnil povinnost stanovenou v § 6 odst. 1 zákona č. 65/2017 Sb.
31. Krajský soud posoudil žalobu v mezích jejího rozsahu a uplatněných žalobních důvodů.
32. Ustanovení § 6 odst. 1 zákona č. 65/2017 Sb. stanoví, že *„(t)abákové výrobky, kuřácké pomůcky, bylinné výrobky určené ke kouření a elektronické cigarety lze prodávat prostřednictvím prostředku komunikace na dálku, pokud je vyloučen jejich prodej osobám mladším 18 let; za tím účelem musí být prodejce těchto výrobků prostřednictvím prostředku komunikace na dálku vybaven počítačovým systémem, který elektronicky jednoznačně ověří věk spotřebitele (dále jen „systém ověřování věku“). Prodejce je povinen v okamžiku prodeje ověřit, že kupující spotřebitel není mladší 18 let.“*
33. Citované ustanovení je transpozicí příslušných ustanovení směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2014/40/EU, o sblížování právních a správních předpisů členských států týkajících se výroby, obchodní úpravy a prodeje tabákových a souvisejících výrobků a o zrušení směrnice 2001/37/ES, ve znění pozdějších předpisů. Ta ve svém čl. 2 odst. 36 stanoví, co se rozumí „systémem ověřování věku“, rozumí se jím *počítačový systém, který elektronicky jednoznačně potvrdí věk spotřebitele v souladu s vnitrostátními požadavky.*
34. Již ze samotného názvu zákona o ochraně zdraví před škodlivými účinky návykových látek i z téměř každého z jeho hmotněprávních ustanovení vyplývá, že jeho přijetím a naplňováním byla sledována ochrana zdraví, potažmo i života, zvláštní ochrana dětí a mladistvých. Dle důvodové zprávy k vládnímu návrhu tohoto zákona je hlavním obecným cílem zákona posílení ochrany před škodami působenými návykovými látkami.

Prioritním je v tomto ohledu zvýšení ochrany veřejného zdraví, zejména pokud jde o děti a mladistvé, ale zároveň zaměření na snížení dopadů škod působených návykovými látkami v rovině sociální, bezpečnostní a hospodářské. Dále důvodová zpráva k samotnému prodeji tabákových výrobků, kuřáckých pomůcek, bylinných výrobků určených ke kouření a elektronických cigaret prostřednictvím prostředku komunikace na dálku uvádí, že prodej na dálku bude možný pouze v případě, že maloobchodní prodejce přijme taková opatření, kterými vyloučí prodej tohoto zboží osobám mladším 18 let. Způsob splnění této povinnosti již nebude ponechán čistě na volbě provozovatele - maloobchodního prodejce, provozovatel bude muset být vybaven systémem ověřování věku, který v okamžiku prodeje ověří, že kupující spotřebitel není mladší 18 let.

35. Z výkladu ustanovení § 6 odst. 1 zákona č. 65/2017 Sb. tak jednoznačně vyplývá, že cílem zákona je vyloučit prodej tabákových výrobků, kuřáckých pomůcek, bylinných výrobků určených ke kouření a elektronických cigaret při prodeji prostřednictvím prostředku komunikace na dálku osobám mladším 18 let a zákonodárce k tomu stanovil konkrétní povinnosti, a to vybavení počítačovým systémem, který elektronicky jednoznačně ověří věk spotřebitele (tj. „systém ověřování věku“), a ověření v okamžiku prodeje, že kupující spotřebitel není mladší 18 let.
36. V prvních dvou žalobních bodech žalobce namítal nedůvodnost vydaného opatření SZPI, sporoval popis skutkového stavu žalovaným a nesouhlasil s jeho závěry. Svůj počítačový systém ověřování věku podrobně popsal jak v průběhu správního řízení, tak shodně v žalobě, a to, že sestává z komponent, které tvoří jeho nedílné součásti, a to a) veřejně přístupná část systému elektronického obchodu, b) neveřejná část systému elektronického obchodu, c) ekonomický systém žalobce a d) systémy smluvních přepraveců. Právě systémy smluvních přepraveců dle žalobce, jak uvedl, zajišťují jednoznačně ověření věku spotřebitele v okamžiku prodeje, neboť v okamžiku prodeje (předání zboží zákazníkovi) na základě do systému integrovaného požadavku na ověření věku adresáta vstupní informace od doručovatele o zletilosti/nezletilosti spotřebitele zajistí verifikaci prohlášení o zletilosti spotřebitele učiněného v komponentě a) a podle výsledku ověření věku následně prodej nastane nebo nenastane.
37. Krajský soud neshledal žalobcem namítaný nesprávný popis skutkového stavu věci žalovaným, ostatně z jeho žalobní argumentace je zcela zřejmé, že správním orgánům vytýká nesprávné posouzení zjištěného skutkového stavu (tím, že připisují důležitost jiným skutečnostem než žalobce) a nesprávnou aplikaci ustanovení § 6 odst. 1 zákona č. 65/2017 Sb.
38. Krajský soud souhlasí se žalobcem v tom, že jím popsaná komponenta pod písm. d) - systémy smluvních přepraveců dostatečně zajišťují jednoznačné ověření věku spotřebitele v okamžiku předání zboží zákazníkovi, tj. v okamžiku prodeje, neboť předání zboží lze bezpochyby za jednu z fází prodeje označit (k tomu viz níže). Tím však žalobce splnil pouze povinnost danou poslední větou v ustanovení § 6 odst. 1 zákona č. 65/2017 Sb., a to že *„Prodejce je povinen v okamžiku prodeje ověřit, že kupující spotřebitel není mladší 18 let“*.
39. K tomu krajský soud poznamenává, že pojem „prodej“ zákon č. 65/2017 Sb. přímo nedefinuje, jde však o typicky soukromoprávní institut a k jeho výkladu lze proto použít soukromoprávní předpisy. Zvláštností uzavření kupní smlouvy prostřednictvím e-shopu, resp. prostředky komunikace na dálku, odpovídá zvláštní úprava takového

způsobu uzavírání smluv a z nich vyplývajících závazků obsažená v § 1820 až § 1851 občanského zákoníku. Základní konstrukce prodeje, resp. terminologií zákonodárce koupě, vyplývá z § 2079 občanského zákoníku, dle kterého je koupě synallagmatickým právním jednáním, na základě kterého se prodávající zavazuje převést na kupujícího vlastnické právo k předmětu koupě (věci) a kupující k zaplacení kupní ceny a k převzetí předmětu koupě. Z dikce zmíněného ustanovení lze dále dovodit, že k uzavření (resp. vzniku) kupní smlouvy obecně dojde již v okamžiku, kdy obě smluvní strany projeví vůli kupní smlouvu uzavřít. Pojem „prodej“ je pak bezpochyby širším pojmem nežli samotné „uzavření kupní smlouvy“. Uzavření kupní smlouvy je nutno chápat jako jednu z fází prodeje, když dalšími dílčími fázemi je odevzdání věci prodávajícím kupujícímu, umožnění nabytí vlastnického práva k předmětu koupě kupujícím, převzetí věci kupujícím a zaplacení kupní ceny kupujícím. Samotný výdej, resp. předání zboží, v daném případě prostřednictvím smluvního přepravce, představuje realizaci povinností plynoucích z online uzavřené kupní smlouvy, a to povinnosti prodávajícího odevzdat kupujícímu zakoupené zboží a povinnosti kupujícího toto zboží převzít (§ 2079 občanského zákoníku). V situaci, kdy k uzavření kupní smlouvy nedojde fyzicky v kamenném obchodě, tedy výdej (předání) zboží, které bylo objednáno prostřednictvím e-shopu, představuje jednu z fází prodeje.

40. Krajský soud má proto zato, že žalobce splnil zcela a dostatečně povinnost danou poslední větou v ustanovení § 6 odst. 1 zákona č. 65/2017 Sb., a to že *„Prodejce je povinen v okamžiku prodeje ověřit, že kupující spotřebitel není mladší 18 let“*, nikoliv však další povinnost uvedenou rovněž v tomto ustanovení, a to že musí být *„vybaven počítačovým systémem, který elektronicky jednoznačně ověří věk spotřebitele“*. Krajský soud proto přisvědčuje závěru žalovaného, že žalobcův počítačový systém neodpovídá požadavku § 6 odst. 1 zákona č. 65/2017 Sb. na vybavení systémem ověřování věku, který by elektronicky jednoznačně potvrdil věk spotřebitele. Ztotožňuje se totiž názorem žalovaného, že fyzické ověření věku spotřebitele při předání zboží spotřebiteli prostřednictvím smluvního přepravce s opatřením zásilky výraznou červenou samolepkou s označením „18+“ a textem „pouze do zletilých rukou“ nelze považovat za součást počítačového systému žalobce, který by elektronicky jednoznačně ověřil věk spotřebitele. Nutno dodat, že v počítačovém systému žalobce zakomponovaná povinnost spotřebitele aktivně učinit prohlášení o tom, že je osobou starší 18 let, tj. zaškrtnutí prohlášení *„Prohlašuji, že jsem osoba starší 18 let (věk bude ověřen při předání zásilky)“* a vyplnění data narození v objednávkovém formuláři zákonný požadavek elektronického jednoznačného ověření věku spotřebitele vyplývajících z citovaného ustanovení nesplňuje. Takové prohlášení kupujícího za splnění této povinnosti považovat nelze, neboť tím nedochází k ověření, že kupující spotřebitel skutečně není mladší 18 let.
41. Krajský soud opakuje, že systém ověřování věku dle definice v čl. 2 odst. 36 směrnice 2014/40/EU musí být počítačovým systémem, který elektronicky jednoznačně ověří věk spotřebitele. Je sice pravdou, že konkrétní parametry tohoto systému nejsou specifikovány ani zmíněnou směrnicí ani zákonem č. 65/2017 Sb., to však neznamená, že jde o požadavek nesplnitelný, neboť „neexistuje žádná metodika či předpis“, jak namítá žalobce. Krajský soud nepovažuje za nereálné či nějak nadměrně obtěžující, aby byl k ověření věku použit např. systém mojeID (<https://www.mojeid.cz>) s nevyšším stupněm ověření - validací, při které je na základě občanského průkazu jméno, příjmení a narození příslušné osoby ověřeno. Žalované správní orgány tak žalobci neuložily povinnost, kterou nelze splnit. Nebylo ani jejich úkolem žalobci stanovovat, jakým

konkrétním způsobem má být zákonem stanovená povinnost splněna, neboť způsob splnění je zcela v dispozici prodávajícího subjektu. Jak správně konstatoval žalovaný, z důvodu povinnosti zachovávat mlčenlivost není SZPI ani oprávněna poskytnout žalobci informace o tom, jakým způsobem plní předmětné zákonné povinnosti, resp. jakými systémy ověření věku disponují jiné ji kontrolované osoby.

42. Žalobce v replice na vyjádření žalovaného namítal, že ověření věku spotřebitele prostřednictvím mojeID negarantuje, že osoba, která objednává zboží (resp. registraci u prodávajícího) prostřednictvím prostředků komunikace na dálku je fakticky tou osobou, která provedla založení účtu mojeID. K tomu krajský soud podotýká, že zneužití přihlašovacího jména a hesla k účtu mojeID samozřejmě nelze nikdy zcela vyloučit. Možnost zneužití jakýchkoliv dokladů, hesel apod. však nemůže vést k názoru, že proto je raději nebudeme ani používat.
43. K žalobcově upozornění na průzkum německého trhu, kde seriózní společnosti působící v tabákovém odvětví mají zaveden systém pro ověřování věku obdobný jako žalobce, nutno konstatovat, že směrnice č. 2014/40/EU stanovila rámec vedoucí ke sblížení právních a správních předpisů členských států EU týkajících se daného odvětví, aby bylo usnadněno hladké fungování vnitřního trhu s tabákovými a souvisejícími výrobky, přičemž základem je zabezpečení vysoké úrovně ochrany lidského zdraví zejména v případě mladých lidí, a aby byly splněny povinnosti Unie podle Rámcové úmluvy Světové zdravotnické organizace o kontrole tabáku (viz čl. 1 směrnice). Byť legislativa členských států při transpozici vychází z téže směrnice, vnitrostátní předpisy pak mohou stanovit pravidla i přísnější, což se někdy stává. Je tedy věcí zákonodárce, jakou přijme konkrétní vnitrostátní úpravu, zda ještě přísnější či nikoliv.
44. Ani žalobcem zmiňované splnění oznamovací povinnosti vůči Ministerstvu zdravotnictví ČR ve smyslu ustanovení § 6 odst. 4 zákona č. 65/2017 Sb. neznamená, že počítačový systém oznamovatele splňuje podmínku, že elektronicky jednoznačně ověří věk spotřebitele. Z jeho vyjádření ze dne 22. 8. 2017 založeného ve správním spise vyplývá, že přijatá oznámení o systému ověření věku pouze shromažďuje a eviduje, systémy ověření věku však neschvaluje a necertifikuje.
45. K poukazu žalobce na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 7. 2021, čj. 4 As 349/2020-63, řešící prodej zboží prostřednictvím internetové objednávky, krajský soud dodává, že jej neshledává se shora uvedenými závěry nijak v rozporu.
46. V dalším okruhu žalobních námitek žalobce žalovanému vytýkal nedostatečné vypořádání námitek, které vznesl ve vztahu k předchozí kontrole ČOI; v návaznosti na tuto kontrolu vznesl i námitku porušení zásady legitimního očekávání.
47. Žalobce v odvolání vznesl námitku, že systém ověřování věku spotřebitelů u něho už byl podroben kontrole ČOI v prosinci 2017, která porušení žádné povinnosti vyplývající ze zákona č. 65/2017 Sb. neshledala, přičemž znění ustanovení § 6 odst. 1 tohoto zákona i systém pro ověřování věku spotřebitelů, kterými vybaven žalobce, jsou stále identické.
48. Krajský soud ověřil, že žalovaný k této námitce v napadeném rozhodnutí uvedl, že z protokolu o kontrole ČOI nevyplývá, že by se zabývala tím, zda je kontrolovaná osoba (tj. žalobce) vybavena počítačovým systémem, který elektronicky jednoznačně ověří věk spotřebitele, a že z protokolu nevyplývá ani závěr, že kontrolovaná osoba žádnou povinnost vyplývající ze zákona č. 65/2017 Sb. neporušuje. Dále uvedl, že

aplikovatelnost zásady ochrany legitimního očekávání je omezena tím, že nesmí jít o „nezákonné“ legitimní očekávání a že existence správní praxe, resp. legitimního očekávání účastníka řízení, se primárně posuzuje k okamžiku vydání rozhodnutí správního orgánu, přičemž protokol o kontrole není rozhodnutím, ale představuje pouze podklad pro případné navazující řízení.

49. Nelze tedy přisvědčit žalobci v tom, že by žalovaný tuto jeho odvolací námitku nevypořádal, resp. nevypořádal dostatečně. To, že účastník řízení s názorem správního orgánu nesouhlasí, neznamená, že by námitka nebyla vypořádána.
50. Žalovanému lze bezpochyby zcela přisvědčit v tom, že použití zásady ochrany legitimního očekávání je omezeno tím, že nemůže jít o „nezákonné“ legitimní očekávání. Bylo by zřejmě na určitou polemiku, co konkrétně ČOI při kontrole v roce 2017 u žalobce zjišťovala a na co konkrétně zaměřila pozornost, to však není pro posouzení otázky legitimního očekávání v dané věci nijak podstatné. K této otázce lze totiž poukázat na judikaturu Nejvyššího správního soudu, který konstatoval, že: „... *správní orgán tím, že určité jednání ponechává bez postihu, byť je k tomu vybaven potřebnými pravomocemi, takové jednání bez dalšího ještě neaprobuje jako správné a souladné se zákonem. Pouhé „mlčení“ veřejné správy, resp. její nečinnost v oblasti postihování deliktního jednání, tedy bez dalšího nezakládá legitimní očekávání, že dosud nepostihované deliktní jednání deliktním jednáním není, resp. že nebude postihováno ani nadále*“ (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 4. 2019, čj. 6 As 321/2018-31).
51. Krajský soud se s citovaným závěrem zcela ztotožňuje a doplňuje, že legitimní očekávání se navíc vztahuje pouze k rozhodování jednoho správního orgánu, ačkoliv by bylo jistě žádoucí, aby v rozhodování státních kontrolních orgánů nedůvodné rozdíly nevznikaly. Dokonce i podle Evropského soudu pro lidská práva však neplyne z požadavku právní jistoty a ochrany legitimního očekávání právo na ustálenou neměnnou praxi soudů (rozsudek ze dne 18. 12. 2008, *Affaire Unedic proti Francii*, č. 20153/04, odst. 74; shodně viz usnesení zvláštního senátu Nejvyššího správního soudu čj. Konf 10/2019-14). Z toho nutno dovodit, že i správní orgány, podobě jako soudy, rozhodují v každém jednom případě na základě individuálně zjištěného skutkového stavu, ale také musí reagovat na vývoj judikatury, právní úpravy a na měnící se společenské jevy.
52. Závěr žalovaného, že v daném případě nebyla porušena zásada legitimního očekávání, byl proto správný.
53. Pro úplnost krajský soud dodává, že žalobcem v jeho podáních soudu zmiňované okolnosti, které nastaly po vydání žalobou napadeného rozhodnutí (následná kontrola pracovníků SZPI v lednu 2020 a její další postup), nemohl krajský soud nijak hodnotit, neboť při soudním přezkumu rozhodnutí vychází ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (srov. § 75 odst. 1 s. ř. s.).

VII. Závěr a náklady řízení

54. S ohledem na shora uvedené krajský soud žalobu jako nedůvodnou zamítl v souladu s ustanovením § 78 odst. 7 s. ř. s.
55. Výrok o nákladech řízení se opírá o ustanovení § 60 s. ř. s. Žalobce neměl ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Žalovaný náhradu nákladů nenárokoval a ze soudního spisu nevyplývá, že by mu v průběhu řízení před krajským soudem nějaké náklady nad běžnou úřední činnost vznikly.

Poučení:

Toto rozhodnutí nabývá právní moci dnem doručení účastníkům (§ 54 odst. 5 s. ř. s.).

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu, který o ní také rozhoduje.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Hradec Králové 20. srpna 2021

JUDr. Jan Rutsch v. r.
předseda senátu