



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Petra Mikeše a soudců Jitky Zavřelové a Martina Jakuba Bruse v právní věci žalobce: **Ing. M. H., BSc.**, zast. Mgr. Jiřím Šlencem, advokátem se sídlem Velké náměstí 148/11, Hradec Králové, proti žalovanému: **ředitel inspektorátu Státní zemědělské a potravinářské inspekce v Hradci Králové**, se sídlem Březhradská 182, Hradec Králové, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 18. 11. 2019, čj. SZPI/BQ644-9/2019, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 20. 8. 2021, čj. 30 A 107/2019-138,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalobce **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovanému **s e** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti **n e p ř i z n á v á .**

O d ů v o d n ě n í :

[1] Nejvyšší správní soud se v tomto rozsudku zabýval otázkou, zda systém ověřování věku spotřebitelů, který žalobce používá na svém e-shopu, naplňuje požadavky na jednoznačné elektronické ověření věku spotřebitele v okamžiku prodeje tabákových či souvisejících výrobků ve smyslu § 6 odst. 1 zákona č. 65/2017 Sb., o ochraně zdraví před škodlivými účinky návykových látek, ve znění do 22. 3. 2023 (dále jen „zákon o ochraně zdraví“), a směrnice Evropského parlamentu a Rady 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 (dále jen „směrnice 2014/40/EU“).

I. Vymezení věci

[2] Žalobce provozuje e-shop, skrze který prodává tabákové výrobky. Součástí jeho webových stránek je systém ověřování věku kupujících, založený na registraci před provedením nákupu. Při té musí kupující mimo jiné vyplnit datum narození a zaškrtnout pole s textem „*Prohlašuji, že jsem osoba starší 18 let (věk bude ověřen při předání zásilky)*“.

[3] Dne 14. 9. 2019 u něj inspektor Státní zemědělské a potravinářské inspekce (dále „SZPI“) provedl kontrolní nákup. Na jeho základě vydal téhož dne opatření podle § 5 odst. 1 písm. c) zákona č. 146/2002 Sb., o Státní zemědělské a potravinářské inspekci. Žalobci jím uložil, aby byl nejpozději do 7. 12. 2019 vybaven počítačovým systémem, který jednoznačně ověří věk spotřebitele. Uvedl, že žalobce tím, že nebyl vybaven počítačovým systémem, který by jednoznačně ověřil věk spotřebitele, a při předání zboží nebylo ověřeno, že kupující není mladší 18 let, porušil povinnost uvedenou v § 6 odst. 1 zákona o ochraně zdraví.

[4] Proti opatření inspektora SZPI podal žalobce odvolání, ke kterému žalovaný v záhlaví uvedeným rozhodnutím opatření změnil. Shledal, že v rámci kontrolního nákupu bylo prostřednictvím smluvního přepravce žalobce ověřeno, že kupující spotřebitel není mladší 18 let. Proto upravil výrok napadeného opatření, že žalobce porušil povinnost uvedenou v § 6 odst. 1 zákona o ochraně zdraví tím, že nebyl vybaven počítačovým systémem, který elektronicky jednoznačně ověří věk spotřebitele. Ve zbytku odvolání neshledal důvodným.

[5] Proti napadenému rozhodnutí se žalobce bránil žalobou, kterou Krajský soud v Hradci Králové zamítl v záhlaví označeným rozsudkem. Nepřisvědčil argumentaci žalobce, že jeho počítačový systém ověřování věku se skládá z několika komponent, které jsou jeho nedílnými součástmi: veřejně přístupná část systému elektronického obchodu, neveřejná část systému elektronického obchodu, ekonomický systém žalobce a systémy smluvních přepravců. Podle žalobce právě systémy smluvních přepravců zajišťují jednoznačné ověření věku spotřebitele v okamžiku prodeje zboží, tj. při předání zboží zákazníkovi. Tím však žalobce podle krajského soudu splnil pouze povinnost danou poslední větou § 6 odst. 1 zákona o ochraně zdraví. Tedy ověřit v okamžiku prodeje, že kupující není mladší 18 let. Další podmínku, tedy vybavení počítačovým systémem, který elektronicky jednoznačně ověří věk spotřebitele, nikoliv. Krajský soud se ztotožnil s žalovaným, že fyzické ověření věku spotřebitele při předání zboží prostřednictvím smluvního přepravce nelze považovat za součást počítačového systému žalobce, který by elektronicky jednoznačně ověřil věk spotřebitele. Za splnění této povinnosti nelze považovat ani to, že spotřebitel v případě objednávky na stránkách žalobce musí zaškrtnout prohlášení o tom, že je starší 18 let a vyplnit datum narození v objednávkovém formuláři.

[6] K pojmu „prodej“ krajský soud uvedl, že není zákonem o ochraně zdraví definován, avšak lze k jeho výkladu užít soukromoprávní předpisy. Jedná se o pojem širší, než samotné „uzavření kupní smlouvy“. Uzavření kupní smlouvy je pouze jednou z dílčích fází prodeje, obdobně jako výdej či předání zboží kupujícímu.

[7] Krajský soud zdůraznil, že systém ověřování věku podle definice v čl. 2 odst. 36 směrnice 2014/40/EU musí být počítačovým systémem, který elektronicky jednoznačně

pokračování

ověří věk spotřebitele. Parametry takového systému nejsou konkretizovány ani zákonem o ochraně zdraví, ani uvedenou směrnicí. To však neznamená, že by se jednalo o nesplnitelný požadavek. Jako možný systém ověřování věku uvedl krajský soud systém mojeID s nejvyšším stupněm ověření. V něm by bylo na základě občanského průkazu ověřeno jméno, příjmení a datum narození příslušné osoby. Správní orgány tak žalobci neuložily povinnost, kterou nelze splnit. Byť zneužití přihlašovacího jména a hesla k účtu mojeID nelze zcela vyloučit, nemůže tato skutečnost vést k názoru, že tento systém raději žalobce používat nebude.

[8] Krajský soud dále nepovažoval za relevantní argument žalobce, že z jeho průzkumu německého trhu vyplynulo, že tamní společnosti působící v tabákovém odvětví mají zavedený obdobný systém pro ověřování věku. Konstatoval, že byť legislativa členských států Evropské unie při transpozici vychází ze směrnice 2014/40/EU, je věcí zákonodárce, zda vnitrostátní předpisy stanoví pravidla ještě přísnější, či nikoliv.

[9] Žalobce dále namítal, že systém ověřování věku u něj již v roce 2017 kontrolovala Česká obchodní inspekce (dále „ČOI“), která žádné porušení zákona o ochraně zdraví neshledala. Krajský soud však uvedl, že z protokolu o kontrole ČOI nevyplývá, že by se zabývala tím, zda byl žalobce vybaven počítačovým systémem k jednoznačnému ověření věku spotřebitelů. Proto z něj nemohl vyplynout závěr, že žalobce žádnou povinnost dle zákona o ochraně zdraví neporušuje.

[10] Krajský soud dále uvedl, že ani to, že žalobce splnil svou oznamovací povinnost vůči Ministerstvu zdravotnictví ve smyslu § 6 odst. 4 zákona o ochraně zdraví, neznamená, že jeho počítačový systém splňuje podmínku elektronického jednoznačného ověření věku spotřebitele. Z vyjádření Ministerstva zdravotnictví ze dne 22. 8. 2017 vyplývá, že přijatá oznámení pouze shromažďuje a eviduje, systémy ověření věku však neschvaluje a necertifikuje.

[11] Ve vztahu k části námitek týkajících se okolností, které nastaly až po vydání napadeného rozhodnutí, krajský soud uvedl, že je nemohl nijak hodnotit. V souladu s § 75 odst. 1 s. ř. s. totiž vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu.

[12] Další námítky vznesené v řízení o žalobě nepovažoval krajský soud za důvodné. Žalobce však proti jejich vypořádání kasační stížností dále nebrojí. Nejvyšší správní soud je dále nerekapituloval, jelikož je dle § 109 odst. 4 s. ř. s. vázán důvody kasační stížnosti.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[13] Žalobce (dále „stěžovatel“) napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností. Uvedl, že jeho systém ověřování věku naplňuje účel zákona o ochraně zdraví. Tím je zejména ochrana zdraví osob mladších 18 let. Žádný počítačový systém, který elektronicky jednoznačně ověří věk spotřebitele v okamžiku vytvoření objednávky zákazníkem na e-shopu, neexistuje. Správní orgány i soud měly věc hodnotit na základě zjištěného skutkového stavu. Stěžovatel neprodal žádný tabákový výrobek osobě mladší 18 let, což

doložil. Správní orgány i soud měly přihlédnout také k uvolněné morálce ve společnosti a množství podvodných jednání či obcházení zákona.

[14] Dále konstatoval, že jádrem sporu není prodej tabákových výrobků nezletilým, a tedy zákonem chráněný zájem, ale pouhé nastavení parametrů počítačového systému. Žalovaný požaduje, aby systém ověřování věku fungoval „sám o sobě“ a aby jednoznačně ověřil věk spotřebitele už v okamžiku vytvoření objednávky. Tento požadavek však není v souladu se zněním zákona ani s logikou věci. Žalovaný nezastírá, že vychází z pouhého subjektivního názoru úředníka Ministerstva zdravotnictví, který dle jeho vlastních slov nevyplývá přímo ze zákona a bude podléhat přezkumu správních soudů. Neexistující systém ověřování věku dle představ žalovaného proto nemůže zakládat přestupkové jednání, jelikož chybí naplnění jeho materiální stánky. Nezletilí nejsou nijak ohroženi, protože stěžovatel věk spotřebitelů spolehlivě ověřuje. Příslušným počítačovým systémem je navíc vybaven již od roku 2017. Povinnost uloženou zákonem o ochraně zdraví tedy plnil již předtím, než u něj žalovaný prováděl kontrolní nákupy. V roce 2017 jej kontrolovala ČOI, která neshledala žádné pochybení při plnění povinností podle zákona o ochraně zdraví. Žalovaný však názor ČOI vůbec nevzal v potaz.

[15] Stěžovatel nesouhlasil se závěrem krajského soudu, že možnost zneužití přístupu do systému mojeID nemůže vést k závěru, že jej stěžovatel raději nebude používat. Zákon ukládá prodejci povinnost mít systém, který věk spotřebitele ověří jednoznačně, tedy bez jakýchkoliv pochybností. Pokud krajský soud připouští možnost zneužití systému mojeID, pak jej nelze použít, jelikož nesplňuje uvedený požadavek.

[16] K závěru krajského soudu, že je na zákonodárci jednotlivých členských států, zda zpřísní úpravu plynoucí z transpozice příslušné směrnice, stěžovatel uvedl, že německá i česká legislativa jsou v této problematice identické. Přesto není z rozsudku zřejmé, proč mohou obdobné systémy ověřování věku fungovat v Německu či proč jej může provozovat společnost Philip Morris ČR, a.s. (dále jen „Philip Morris“) v České republice. To krajský soud navíc účelově neodůvodnil, byť zde tento skutkový stav byl již v době rozhodování správního orgánu.

[17] K principu fungování systému ověřování věku uvedl, že musí splňovat dva základní parametry: ověřit věk jednoznačně a elektronicky. To vše v okamžiku prodeje. Podle rozsudku NSS ze dne 12. 7. 2021, čj. 4 As 349/2020-63, *Alza.cz*, je prodej pojmem širším než samotné uzavření kupní smlouvy. V souladu s tím není pouhé vytvoření objednávky na e-shopu provedeným nákupem, neboť k dalším podstatným dílčím částem nákupního procesu vůbec nedošlo. Systém stěžovatele je založený na ověření věku spotřebitele v okamžiku převzetí zboží, což je jediný dílčí okamžik procesu prodeje, kdy lze systémově zabezpečit požadavek na jednoznačnost ověření věku. Ověřování věku spotřebitele na dálku v okamžiku vytvoření objednávky je vždy nejisté a není možné ho provést tak, jak zákon ukládá. Takový požadavek navíc neplyne ani ze zákona. Účelem zákona je, aby se tabákové zboží nedostalo do rukou nezletilým. I v tomto ohledu dává smysl ověření věku spotřebitele v okamžiku převzetí zboží. To probíhá plně elektronicky, přímo v terminálech přepraveců, je elektronicky evidované a zpětně dohledatelné. Splněn je i požadavek na ověření věku v okamžiku prodeje, neboť i předání zboží je jednoznačně součástí prodeje. Žalovaný i krajský soud však popis ověřování věku redukuje pouze na prostor webových stránek. Zákon

pokračování

vyžaduje pouze jednoznačné elektronické ověření v okamžiku prodeje. Nezakazuje však, aby vstupy do systému dodával smluvní přepravce. Pokud systém jednoznačně elektronicky ověří věk spotřebitele při předání zboží, je zcela nadbytečné věk ověřovat v dřívějších fázích prodeje.

[18] Stěžovatel dále namítal, že kontrolní nákupy provedené inspektory SZPI byly provedeny pod změněnou identitou, což jim však zákon neumožňuje. Takové jednání bylo proto nezákonné a účelu kontroly šlo nepochybně dosáhnout i bez něj. V důsledku toho byly nezákonné výstupy ze všech kontrolních nákupů, které nebyly použitelné jako důkazní prostředky ve správním ani v soudním řízení. Nemělo by proto být přihlédnuto k žádnému výstupu z prováděných kontrol.

[19] Stěžovatel uzavřel, že pokud by měl naplnit požadavek na počítačový systém, který po něm požadují správní orgány, musel by mít k dispozici on-line přístup do databáze občanských průkazů. Současně by kupující musel prostřednictvím video připojení prezentovat svůj doklad totožnosti. Zároveň by musela být vidět i jeho faktická podoba, a to při každém jednotlivém vytváření objednávky na e-shopu. Pak by bylo možné hovořit o jednoznačném ověření věku spotřebitele v okamžiku vytvoření objednávky.

[20] V doplnění kasační stížnosti stěžovatel sdělil, že žalovaný vydal další rozhodnutí, kterým mu uložil sankci. Proti tomuto rozhodnutí podal žalobu a z jeho podání učiněných v tomto řízení je jednoznačně patrné, že jeho systém ověřování věku je funkční a naplňuje účel zákona o ochraně zdraví.

[21] **Žalovaný** ve vyjádření ke kasační stížnosti nejprve upozornil na to, že stěžovatel i v řízení o kasační stížnosti uváděl skutečnosti, které nastaly až po vydání napadeného rozhodnutí. Dále zopakoval, že zaškrtnutí prohlášení „*Prohlašuji, že jsem osoba starší 18 let (věk bude ověřen při předání zásilky)*“ a vyplnění data narození (vyžadované v objednávkovém formuláři před dokončením objednávky) neodpovídá zákonnému požadavku jednoznačného elektronického ověření věku spotřebitele počítačovým systémem. To plyne i z důvodové zprávy k zákonu o ochraně zdraví. Ověření věku při předání zboží prostřednictvím smluvního dopravce není součástí počítačového systému stěžovatele pro ověřování věku.

[22] Stěžovatel z citovaného rozsudku sp. zn. 4 As 349/2020 úmyslně vypouští pasáž, ze které vyplývá, že pokud kupující vloží zboží do virtuálního „košíku“ a poté odešle provozovateli e-shopu objednávku, lze hovořit o akceptaci oferty ze strany kupujícího ve smyslu § 1740 občanského zákoníku. Výdej zboží, které bylo objednáno prostřednictvím internetu, představuje pouze jednu z fází prodeje, a to nikoli rozhodující. V kontextu uvedeného lze dovodit, že smyslem povinnosti stanovené v § 6 odst. 1 zákona o ochraně zdraví je vyloučit možnost, že na e-shopu uzavře kupní smlouvu na tabákový výrobek osoba mladší 18 let.

[23] K argumentaci stěžovatele kontrolními zjištěními ČOI žalovaný zopakoval, že jimi není vázán a že v nich navíc nebylo konstatováno, že by jeho počítačový systém odpovídal požadavku stanovenému v § 6 odst. 1 zákona o ochraně zdraví. Ze stanoviska ústředního

inspektorátu ČOI ze dne 18. 10. 2017 naopak vyplývá, že přístup ČOI k výkladu citovaného ustanovení je shodný s výkladem žalovaného.

[24] K námitce, že žalovaný ani krajský soud neodůvodnili, proč jiní obchodníci mohou používat obdobný systém jako žalobce, a s tím související nepřezkoumatelností napadeného rozsudku žalovaný uvedl, že předmětem soudního přezkumu bylo napadené rozhodnutí vydané v návaznosti na výkon kontrolní činnosti žalovaného. Jeho předmětem proto nebylo (a ani být nemohlo) posuzování toho, zda jiné osoby mají zaveden systém ověření věku. Stěžovatel navíc v odvolání proti napadenému opatření žádnou takovou námitku neuplatnil, tudíž se k ní žalovaný ani nemohl jakkoli vyjádřit. Stěžovatel učinil poprvé poznámku o jeho průzkumu německého trhu až v replice k vyjádření k žalobě.

[25] **Stěžovatel** v replice k vyjádření žalovaného zopakoval dříve uplatněnou argumentaci.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[26] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost a dospěl k závěru, že není důvodná.

[27] Nejprve se zabýval její přípustností. Podle § 104 odst. 4 s. ř. s. je totiž kasační stížnost nepřipustná, *opírá-li se jen o jiné důvody, než které jsou uvedeny v § 103, nebo o důvody, které stěžovatel neuplatnil v řízení před soudem, jehož rozhodnutí má být přezkoumáno, ač tak učinit mohl.*

[28] Podle citovaného ustanovení jsou nepřipustné mj. kasační námitky, které stěžovatel neuplatnil již v řízení před krajským soudem, ačkoli tak učinit mohl. Tak tomu je v případě kasačních námitek, že inspektoři žalovaného provedli kontrolní nákupy pod změněnou identitou, což jim zákon neumožňuje, a že systém ověřování věku založený na ověření věku spotřebitele při předání zboží může v České republice bez problému provozovat Philip Morris. Tyto kasační námitky jsou proto nepřipustné.

[29] Z přípustných námitk se Nejvyšší správní soud nejprve zabýval namítanou nepřezkoumatelností napadeného rozsudku. Z kasační stížnosti se jeví, že ji stěžovatel spatřuje v tom, že žalovaný ani krajský soud neodůvodnili, proč Philip Morris či společnosti na německém trhu mohou provozovat systém ověřování věku založený na ověření věku spotřebitele při předání zboží, zatímco po něm žalovaný požaduje ověření věku už při vytvoření objednávky. S odkazem na bod 53 napadeného rozsudku uvádí, že krajský soud uvedené skutečnosti účelově neodůvodnil (bod 9 na str. 4 ve spojení s prvním odstavcem na str. 5 kasační stížnosti).

[30] Ve vztahu k námitce v rozsahu týkající se Philip Morris však soud výše uzavřel, že nebyla uplatněna v řízení před krajským soudem. Proto mu zajisté nelze vytýkat, že namítané skutečnosti neodůvodnil, jelikož byl vázán uplatněnými žalobními body. Pokud stěžovatel namítal, že Philip Morris může používat stejný systém ověřování věku, v jiných řízeních, která s ním SZPI vedla (a která zmiňoval v různých podáních krajskému soudu či NSS), nejedná se o předmět přezkumu v nyní projednávané věci. Tím je pouze napadené rozhodnutí a napadený rozsudek.

pokračování

[31] Stěžovatel pouze a poprvé v replice k vyjádření k žalobě ze dne 6. 1. 2019 stručně uvedl, že provedl průzkum německého trhu, kde legislativa taktéž vychází ze směrnice 2014/40/EU a seriózní společnosti tam používají obdobný systém pro ověřování věku. Krajský soud se k této námitce stručně vyjádřil v bodě 43 napadeného rozsudku tak, že vnitrostátní úprava může být přísnější (viz rekapitulaci v bodě [8] tohoto rozsudku). Nejvyšší správní soud však shledal, že se jedná o opožděně uplatněný žalobní bod. Poprvé byl totiž vznesen až po uplynutí lhůty uvedené v § 72 odst. 1 s. ř. s. a nejedná se o rozvinutí některého ze včas uplatněných žalobních bodů. Krajský soud se touto námitkou proto vůbec neměl zabývat, a není proto namístě přezkoumávat věcnou správnost jeho závěrů. V bodě 53 napadeného rozsudku, na který stěžovatel v souvislosti s namítanou vadou nepřezkoumatelnosti odkazuje, se krajský soud vyjadřoval k jiné otázce. Konkrétně k tomu, že se nezabýval okolnostmi, které nastaly až po vydání žalobou napadeného rozhodnutí, jelikož při jeho přezkumu vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu, a to s odkazem na § 75 odst. 1 s. ř. s. Jako příklad takových okolností konkrétně uvedl následnou kontrolu pracovníků SZPI v lednu 2020 a její další postupy. Nelze proto přisvědčit stěžovateli, že se krajský soud námitkou, že německé subjekty v odvětví používají podobný systém, nezabýval proto, že shledal, že se jedná o skutkový stav, který zde nebyl v době vydání napadeného rozhodnutí. Krajský soud se námitkou zabýval v bodě 43 napadeného rozsudku. Nicméně tak učinit neměl, neboť se nejednalo o včas uplatněný žalobní bod. To však není důvod pro zrušení rozsudku krajského soudu, neboť se jedná o vadu, která neměla vliv na jeho zákonnost. Námitka nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku proto není důvodná.

[32] Z obdobného důvodu není nepřezkoumatelné ani napadené rozhodnutí. Stěžovatel totiž ani v odvolání nepoukazoval na to, že by Philip Morris či subjekty působící na německém trhu užívaly stejný systém ověřování věku jako on. Proto se žalovaný v napadeném rozhodnutí touto námitkou nemohl zabývat.

[33] Stěžovatel dále namítá, že žalovaný nevzal v potaz názor ČOI, která jej v roce 2017 kontrolovala a neshledala žádné pochybení při plnění povinností podle zákona o ochraně zdraví. Tato námitka je svým obsahem námitkou nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí pro nedostatek důvodů. Stěžovatel ji vznesl v odvolání a dopadem názoru ČOI na posuzovanou věc se zabýval již žalovaný. Stěžovatel následně nedostatečné vypořádání namítal v žalobě. Pokud by krajský soud tuto námitku posoudil nesprávně, jednalo by se o důvod pro zrušení napadeného rozsudku i rozhodnutí žalovaného z moci úřední, pokud by to zároveň bránilo přezkumu napadeného rozhodnutí v rozsahu žalobních bodů (usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 15. 1. 2008, čj. 2 As 34/2006-73, č. 1546/2008 Sb. NSS). V případě nepřezkoumatelnosti rozhodnutí správního orgánu, která brání jeho věcnému přezkumu, je totiž krajský soud povinen toto rozhodnutí v souladu s § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. z moci úřední zrušit, aniž by nařizoval jednání. Naopak, přezkoumá-li krajský soud rozhodnutí žalovaného, které pro chybějící odůvodnění nebylo přezkoumání vůbec způsobilé, zatíží vadou nepřezkoumatelnosti i své rozhodnutí (rozsudek NSS ze dne 13. 6. 2007, čj. 5 Afs 115/2006-91, či ze dne 27. 1. 2021, čj. 7 As 222/2019-45).

[34] Nejvyšší správní soud však shledal, že napadené rozhodnutí vadou nepřezkoumatelnosti netrpí. Přisvědčuje krajskému soudu v tom, že žalovaný se s uvedenou odvolací námitkou dostatečně vypořádal. Konkrétně na str. 4 napadeného rozhodnutí uvedl,

že z protokolu o kontrole ČOI, Inspektorátu Královéhradeckého a Pardubického, ze dne 13. 12. 2017 nevyplývá, že by se zabýval tím, zda je stěžovatel vybaven počítačovým systémem, který elektronicky ověří věk spotřebitele. Dodal, že z uvedeného protokolu nevyplývá ani stěžovatelem v odvolání tvrzený závěr, že žádnou povinnost vyplývající ze zákona o ochraně zdraví neporušuje. Dále se vyjádřil k tomu, že uvedené neznamená, že by stěžovatel nemohl být za porušení zákonné povinnosti postižen jiným správním orgánem, a že použití zásady legitimního očekávání je omezeno tím, že se nesmí jednat o „nezákonné“ legitimní očekávání. Nejvyšší správní soud proto přisvědčuje krajskému soudu, že to, že stěžovatel s názorem žalovaného nesouhlasí, neznamená, že námitka nebyla vypořádána. Lze navíc uzavřít, že nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí není projevem nenaplněné subjektivní představy stěžovatele o tom, jak podrobně by mělo být rozhodnutí odůvodněno, ale objektivní překážkou, která správnímu soudu znemožňuje přezkoumat napadené rozhodnutí (rozsudky NSS ze dne 28. 2. 2017, čj. 3 Asz 69/2016-24, a ze dne 27. 9. 2017, čj. 4 As 146/2017-35). A ta v projednávané věci dána není.

[35] Stěžovatel dále namítal, že sporným není v projednávané věci to, zda jím používaný systém ověřování věku naplňuje zákonem stanovený účel, ale pouze parametry počítačového systému, jehož prostřednictvím k naplnění účelu zákona dochází.

[36] Podle § 6 odst. 1 zákona o ochraně zdraví *tabákové výrobky, kuřácké pomůcky, bylinné výrobky určené ke kouření a elektronické cigarety lze prodávat prostřednictvím prostředku komunikace na dálku, pokud je vyloučen jejich prodej osobám mladším 18 let; za tím účelem musí být prodejce těchto výrobků prostřednictvím prostředku komunikace na dálku vybaven počítačovým systémem, který elektronicky jednoznačně ověří věk spotřebitele (dále jen „systém ověřování věku“). Prodejce je povinen v okamžiku prodeje ověřit, že kupující spotřebitel není mladší 18 let.*

[37] Článek 2 odst. 36 směrnice 2014/40/EU stanoví, že systémem pro ověřování věku je *počítačový systém, který elektronicky jednoznačně potvrdí věk spotřebitele v souladu s vnitrostátními požadavky.*

[38] Článek 18 odst. 4 téže směrnice, upravující přeshraniční prodej tabákových výrobků na dálku, stanoví, že maloobchodní prodejci provozující takovýto prodej musí být vybaveni *systémem ověřování věku, který v okamžiku prodeje ověří, že kupující spotřebitel splňuje požadavek minimálního věku stanovený podle vnitrostátního práva členského státu určení. Maloobchodní prodejce nebo fyzická osoba jmenovaná podle odstavce 3 předloží podrobné informace o systému ověřování věku a jeho fungování příslušným orgánům daného členského státu.*

[39] Z bodů 22 a 48 odůvodnění směrnice 2014/40/EU plyne, že (zvýraznění doplnil NSS):

(22) V souladu s účely této směrnice, totiž usnadnění hladkého fungování vnitřního trhu s tabákem a souvisejícími výrobky, přičemž základem je zabezpečení vysoké úrovně ochrany zdraví, zejména v případě mladých lidí, a v souladu s doporučením Rady 2003/54/ES by měly být členské státy podporovány v tom, aby prodej těchto výrobků

pokračování

dětem a dospívajícím bránily přijímáním vhodných opatření, která stanoví věkové hranice a vymáhají jejich dodržování.

(48) Tato směrnice navíc neharmonizuje pravidla pro nekuřácká prostředí ani pro úpravy prodeje či reklamy na vnitrostátní úrovni či rozšiřování značky, ani nezavádí věkovou hranici pro elektronické cigarety či náhradní náplně. V každém případě by prezentace těchto výroků a reklama na ně neměly propagovat užívání tabáku nebo vést k záměně s tabákovými výrobky. Členské státy mohou tyto otázky v rámci své vlastní jurisdikce volně regulovat a vyzývají se, aby tak učinily.

[40] Jak uvedl již krajský soud, § 6 odst. 1 zákona o ochraně zdraví je transpozicí některých ustanovení čl. 18 a 20 odst. 6 směrnice 2014/40/EU. Ta sleduje dvojí cíl: usnadnění hladkého fungování vnitřního trhu s tabákovými výrobky a výrobky s nimi souvisejícími, přičemž základem je zabezpečení vysoké úrovně ochrany lidského zdraví, zejména pro mladé lidi (rozsudek Soudního dvora ze dne 4. 5. 2016, *Polsko proti Parlamentu a Radě*, C-358/14, bod 116). V nyní projednávané věci vystupuje do popředí právě cíl v podobě zabezpečení vysoké úrovně ochrany zdraví, zejména v případě mladých lidí, a v souladu s ním podpora členských států v tom, aby prodeji tabákových výrobků dětem a dospívajícím bránily přijímáním vhodných opatření, která stanoví věkové hranice a vymáhají jejich dodržování.

[41] Tento cíl se však ve směrnici 2014/40 nepromítl, pokud jde o vnitrostátní situace (rozsudek Soudního dvora ze dne 24. 2. 2022, *Agenzia delle dogane e dei monopoli a Ministero dell'Economia e delle Finanze*, C-452/20, bod 25). To je v souladu s výše citovaným bodem 48 odůvodnění směrnice, podle kterého neharmonizuje způsoby prodeje tabáku na vnitrostátní úrovni, a to ani v případě prodeje tabákových výrobků nezletilým (rozsudek C-452/20, bod 27). Směrnice 2014/40/EU tedy ponechává na členských státech, aby tyto otázky v rámci své vlastní jurisdikce volně regulovaly, a vyzývá je, aby tak učinily.

[42] To český zákonodárce učinil přijetím § 6 odst. 1 zákona o ochraně zdraví. Byť čl. 18 a 20 odst. 6 směrnice upravují pouze přeshraniční dálkový prodej tabákových výrobků, vnitrostátní zákonodárce dospěl k závěru, že neexistuje důvod, aby přeshraniční a vnitrostátní prodej byly regulovány odlišně. Základním cílem je zejména zamezit prodeji osobám mladším 18 let bez ohledu na to, jakým způsobem jsou tabákové výrobky dodávány, resp. odkud jsou odesílány (důvodová zpráva k zákonu o ochraně zdraví, č. 65/2017, dostupná v digitálním repozitáři Poslanecké sněmovny, www.psp.cz). Právní úprava obsažená v § 6 odst. 1 zákona o ochraně zdraví je tedy přímou transpozicí článku 18 odst. 4 směrnice 2014/40/EU.

[43] Stěžovateli lze přisvědčit, že účelem směrnice 2014/40/EU i zákona o ochraně zdraví je ochrana zdraví zejména nezletilých osob před škodlivými účinky návykových látek. To však neznamená, že prodejci mohou tohoto cíle dosáhnout libovolnými prostředky. Evropský a následně český zákonodárce stanovil i konkrétní parametry systému, který má tento cíl naplňovat.

[44] Ze směrnice i ze zákona jasně vyplývá, že systém ověřování věku má být systém i) počítačový, který ii) elektronicky a iii) jednoznačně ověří věk kupujícího spotřebitele.

[45] Krajský soud na jedné straně dospěl k závěru, že mezi stranami není sporu o tom, že stěžovatel je vybaven počítačovým systémem (viz bod 30 napadeného rozsudku). Následně však uzavřel, že počítačový systém žalobce neodpovídá požadavku § 6 odst. 1 zákona o ochraně zdraví, jelikož elektronicky jednoznačně neověří věk spotřebitele. K ověření věku totiž dochází až při převzetí zboží, což dle krajského soudu nelze považovat za součást počítačového systému.

[46] Stěžovatel však v kasační stížnosti argumentuje, že krajský soud i žalovaný systém ověřování věku redukuje pouze na prostor jeho webových stránek. Jeho systém ověřování věku je však komplexnější. Pro závěr, aby byl systém ověřování věku omezen pouze na prostor e-shopu, není podle stěžovatele zákonná opora. Obdobně je tomu v případě požadavku, aby systém ověřoval věk spotřebitelů „sám o sobě“. Takový systémový parametr také není zákonem uložen. Navíc si ani nelze představit, jak by takový systém bylo možné uvést do praxe.

[47] Nejvyšší správní soud souhlasí se stěžovatelem v tom, že z relevantních ustanovení zákona ani směrnice skutečně nevyplývá, že by počítačový systém musel být obsažen pouze na webových stránkách prodejce tabákových výrobků. To však správní orgány ani krajský soud netvrdily.

[48] Je však stanoven požadavek na elektronické ověření věku spotřebitele. Ten je zřejmý již z gramatického výkladu § 6 odst. 1 zákona o ochraně zdraví a čl. 2 odst. 36 směrnice 2014/40/EU. Dále plyne i ze systematiky a účelu unijní úpravy. Jak bylo uvedeno výše, úprava obsažená v čl. 18 směrnice 2014/40/EU je zaměřena na přeshraniční prodej tabákových výrobků na dálku. Tím se podle čl. 2 odst. 34 citované směrnice rozumí *prodej spotřebitelům na dálku, při němž se spotřebitel v okamžiku objednání výrobku z maloobchodního prodeje nachází v určitém členském státě a sídlo maloobchodního prodejce je v jiném členském státě nebo ve třetí zemi*. Při přeshraničním prodeji je z povahy věci ztížena možnost ověřování věku spotřebitele fyzicky při přebírání zásilky. Z čl. 2 odst. 36 směrnice navíc plyne, že věková hranice pro prodej tabákových a souvisejících výrobků se může v jednotlivých členských státech lišit (srov. požadavek na systém, který elektronicky jednoznačně potvrdí věk spotřebitele *v souladu s vnitrostátními požadavky*). To lze dovodit i z tvrzení Evropské komise, že je složité, aby členský stát prosadil omezení týkající se prodeje tabáku přes internet, například ve vztahu k minimální zákonné věkové hranici pro nákup tabáku, nepodléhá-li takový prodej v jiných členských státech žádné (resp. podléhá odlišné) úpravě (viz Návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady o sbližování právních a správních předpisů členských států týkajících se výroby, obchodní úpravy a prodeje tabákových a souvisejících výrobků COM/2012/0788final, dostupný na eur-lex.europa.eu).

[49] Proto je dle soudu zřejmé, že zákonodárce se rozhodl upřednostnit elektronickou formu ověřování věku, které proběhne na dálku. Typicky tedy půjde o systém fungující na základě předchozí registrace, při které je fyzicky ověřen věk podle identifikačních údajů uvedených v úředním průkazu totožnosti. Požadavek na elektronické ověření věku zůstane naplněn i v případě, že je před prvním použitím takového systému nutné prvotní fyzické ověření totožnosti a věku kupujícího, neboť k němu dochází několik kroků před koupí tabákového zboží na dálku, při které je již věk ověřen elektronicky. Takto nastavený systém

pokračování

by odpovídal i úmyslu historického zákonodárce. Jak vyplývá z důvodové zprávy k zákonu o ochraně zdraví (a mj. také z tvrzení žalovaného), takovým systémem může být například i systém mojeID. Ten je dle důvodové zprávy v praxi nejužívanější. Před zřízením účtu vyžaduje bezprostřední či jiným důvěryhodným systémem zprostředkované fyzické ověření věku spotřebitele. Ani stěžovatel v kasační stížnosti nijak nerozporuje, že systém mojeID je schopen zajistit elektronické ověření věku spotřebitele na dálku. Má jen pochybnosti o jednoznačnosti takového ověření – k tomu viz níže. Pokud má stěžovatel konkrétně s tímto systémem problém, může si případně vytvořit i systém vlastní.

[50] Stěžovatel v řízení před Nejvyšším správním soudem fungování jím užívaného systému ověřování věku pouze stručně nastínil. V odvolání proti napadenému opatření jej popsal konkrétněji, a to následovně: „*Systémy smluvních přepravců, které přijmou údaje o adresátovi z neveřejné části elektronického obchodu a v okamžiku prodeje (předání zboží zákazníkovi) na základě do systému integrovaného požadavku na ověření věku adresáta zajistí verifikaci prohlášení o zletilosti spotřebitele učiněného v komponentě a) [ve veřejně přístupné části e-shopu], tj. zajistí jednoznačné ověření věku spotřebitele v okamžiku prodeje. Podle výsledku verifikace následně prodej nastane (kupující je zletilá osoba, zásilka je doručena) nebo nenastane (kupující je nezletilá osoba, zásilka se vrací odesílateli). Výsledek je zpětně elektronicky reportován. Takto nastavený počítačový systém vyhovuje všem požadavkům ust. § 6 odst. (1) zákona č. 65/2017 Sb., neboť funguje plně elektronicky (data jsou mezi všemi komponenty systému předávána automaticky, výsledek je zpětně elektronicky reportován) a v důsledku svého fungování věk spotřebitele ověří v okamžiku prodeje naprosto jednoznačně.*“

[51] Ve vyjádření dopravce Geis Parcel CZ s.r.o. ze dne 8. 11. 2019 (č. 1. 40 správního spisu), které stěžovatel přiložil k podanému odvolání, je uvedeno: „*V souladu se zněním platných VOP Vám se službou Doručení do rukou zletilé osoby, pokud je u podané zásilky sjednána, jako zasílatel obstaráme doručení zásilky pouze osobě starší 18 let. Doručovatel nemá povinnost opisovat údaje z občanského průkazu nebo jiného dokladu totožnosti, ve zjevných případech zletilosti adresáta není vyloučeno ani ověření jeho věku prostým pohledem. V každém případě doručovatel zásilky odpovídá za řádné provedení ověření věku adresáta pod hrozbou velmi vysokých finančních sankcí.*“

[52] Na základě uvedeného popisu systému ověřování věku a tvrzení stěžovatele Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že podmínky stanovené v § 6 odst. 1 zákona o ochraně zdraví nesplňuje. Není totiž naplněna minimálně podmínka elektronického ověření věku. Naopak, z popisu je patrné, že ověření věku probíhá fyzicky, a to dokonce i *prostým pohledem* doručující osoby. Tedy bez zadávání konkrétních údajů o kupujícím spotřebiteli do elektronického terminálu. Z toho jasně vyplývá, že požadavek elektronického ověření věku není splněn. To, že doručující osoba prostřednictvím svého elektronického terminálu potvrdí zletilost kupujícího a tato informace se následně promítne do počítačového systému stěžovatele, také není dostačující. Tato informace je totiž opět založena pouze na fyzickém ověření věku provedeném doručovatelem.

[53] S ohledem na uvedené neobstojí ani argumentace, že stěžovatel zjevně (resp. minimálně v kontrolovaných případech) neprodal tabákové výrobky žádnému spotřebiteli mladšímu 18 let, či jeho úvahy o značně uvolněné morálce ve společnosti a častém vynalézavém obcházení zákona ze strany spotřebitelů.

[54] Jelikož soud shledal, že v případě stěžovatele není naplněn požadavek na elektronické ověření věku spotřebitelů, už se dále nezabýval ostatními parametry jeho systému. A to třeba konkrétním okamžikem v procesu prodeje (resp. uzavření kupní smlouvy), ve kterém má k ověření věku spotřebitele dojít. Například výklad pojmu „okamžik prodeje“ ve smyslu čl. 18 odst. 4 směrnice 2014/40/EU vzbuzuje otázky. Právě proto, že už výklad uvedeného pojmu nebyl pro rozhodnutí v této věci nezbytný, soud neshledal, že by byl povinen obrátit se ve smyslu čl. 267 Smlouvy o fungování EU na Soudní dvůr Evropské unie s předběžnou otázkou. Soud proto ustal na závěru, že systém stěžovatele nenaplnuje požadavek elektronického ověření věku spotřebitele. Tato podmínka plyne z unijního práva zcela jednoznačně a nevzbuzuje pochybnosti o možnosti jiného výkladu (jedná se o tzv. *acte clair*).

[55] Důvodnou není ani námitka, že žalovaný a krajský soud po stěžovateli požadují, aby uvedl do praxe systém, fungující „sám o sobě“. Z napadených rozhodnutí jednoznačně vyplývá, že krajský soud i žalovaný rozumí tomu, že vstupní data do systému ověřování věku musí vždy někdo dodat, resp. měl by to být právě spotřebitel chystající se nakoupit tabákové výrobky prostřednictvím komunikace na dálku. Stěžovatel proto jejich závěry dezinterpretuje.

[56] K námitce, že žalovaný vychází pouze z názoru Ministerstva zdravotnictví, NSS uvádí, že z probíhajícího řízení žádná taková skutečnost neplyne. Ministerstvo zdravotnictví dle vyjádření k dotazům ohledně prodeje tabákových a souvisejících výrobků na dálku ze dne 11. 5. 2017, které žalovaný přiložil v řízení před krajským soudem k vyjádření k žalobě, považuje ověření věku kupujícího přepravní službou až při předání zásilky bez předchozího ověření v průběhu prodeje prostřednictvím systému ověření věku za nedostatečné splnění povinnosti stanovené § 6 odst. 1 zákona o ochraně zdraví. Žalovaný však tímto vyjádřením v napadeném rozhodnutí nijak neargumentoval. K závěru o nesplnění zákonných podmínek dospěl výkladem zákona se závěrem, že počítačový systém stěžovatele elektronicky jednoznačně neověří věk spotřebitele, jelikož tak činí až smluvní přepravce při předání zásilky. K nedostatečnosti takového ověření výše dospěl i Nejvyšší správní soud, a tato kasační námitka proto není důvodná.

[57] V neposlední řadě stěžovatel namítá, že pokud krajský soud připouští, že i přístup do systému mojeID lze obejít, nelze jej považovat za systém, který zajistí jednoznačné ověření věku ve smyslu § 6 odst. 1 zákona o ochraně zdraví. Nejvyšší správní soud však s takovou argumentací nesouhlasí. Naopak se ztotožňuje s názorem krajského soudu, že možnost zneužití přístupových údajů do systému naplňujícího požadavky § 6 odst. 1 zákona o ochraně zdraví nemůže převážet nad tím, že stěžovatel raději žádný elektronický systém ověřování věku používat nebude. I v jiných případech, kdy zákonodárce použije termín jednoznačné ověření či jednoznačná identifikace, nepůjde vyloučit určité hypotetické situace, že někdo systém obejde. Příkladem může být třeba zneužití elektronického podpisu. Podle již zrušeného zákona č. 227/2000 Sb., o elektronickém podpisu a o změně některých dalších zákonů, se elektronickým podpisem rozuměly *údaje v elektronické podobě, které [...] slouží jako metoda k jednoznačnému ověření identity podepsané osoby*. Zaručeným elektronickým podpisem potom podpis, který je mimo jiné *jednoznačně spojen s podepisující osobou a umožňuje její identifikaci ve vztahu k datové zprávě* (zvýraznění doplnil NSS). Účinná právní úprava zaručeného podpisu je nyní obsažena v čl. 26 nařízení Evropského parlamentu

pokračování

a Rady (EU) č. 910/2014, o elektronické identifikaci a službách vytvářejících důvěru pro elektronické transakce na vnitřním trhu. Její obsah je však identický s právní úpravou předchozí a jsou užity stejné termíny, jako v případě požadavků na systém ověřování věku spotřebitele. Dle judikatury NSS k zákonu o elektronickém podpisu platí, že zaručený elektronický podpis umožňuje ověření, že odesílatel je skutečně tím, za koho se vydává, a že datová zpráva nebyla modifikována od doby svého podepsání (rozsudek NSS ze dne 19. 1. 2016, čj. 2 As 255/2015-36). V praxi si však lze nepochybně představit, že elektronický podpis může být (dle jeho úrovně snáze či hůře) zneužitelný. To však neznamená, že by všechny dokumenty opatřené řádným elektronickým podpisem pouze pro tuto hypotetickou možnost nebylo možné považovat za podepsané ve smyslu citované právní úpravy. Uvedené se přitom snaží tvrdit stěžovatel ve vztahu k požadavku na jednoznačné ověření věku spotřebitelů. Takto předestřená argumentace proto nemůže být relevantní. Ostatně pokud by se na požadavek jednoznačnosti nahlíželo optikou stěžovatele, pak by jím zavedený systém nespĺňoval nejen požadavek elektronického ověření, ale ani požadavek jednoznačného ověření. Ani při předložení úředního dokladu totožnosti smluvnímu přepravci totiž nelze vyloučit, že kupující spotřebitel předloží doklad totožnosti patřící jiné osobě, či dokonce doklad padělaný či pozměněný. Z povahy věci pak nelze o jednoznačnosti hovořit ani při ověření věku prostým pohledem doručující osoby.

[58] Pro úplnost soud dodává, že se nezabýval obecnými odkazy stěžovatele na jeho podání z jiného řízení, které učinil v doplnění kasační stížnosti. Takový odkaz totiž nezakládá dostatečně jednoznačný, určitý a srozumitelný kasační bod ve smyslu rozsudku rozšířeného senátu NSS ze dne 20. 12. 2005, čj. 2 Azs 95/2005-58, č. 835/2006 Sb. NSS (viz Kühn Z. In: Kühn, Z.; Kocourek, T. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2019). Ostatně jak uvedl sám stěžovatel, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 14. 12. 2021, vydaném v jiném řízení, se bránil žalobou. Jeho soudní přezkum proto bude předmětem samostatného soudního řízení. Nad rámec toho v doplnění kasační stížnosti pouze obecně zopakoval již výše vypořádanou kasační argumentaci.

[59] Nejvyšší správní soud nepřehlédl, že stěžovatel v kasační stížnosti označil několik „důkazů“. Soud není povinen provést veškeré navržené důkazy, platí však, že neprovedení důkazu je třeba přesvědčivě odůvodnit (rozsudek NSS ze dne 28. 4. 2005, čj. 5 Afs 147/2004-89). Stěžovatel navrhoval dokazování spisem krajského soudu, zejména protokoly o kontrolách, námitkami stěžovatele, schématem počítačového systému a veškerými vyjádřeními stěžovatele. Z toho plyne, že fakticky navrhoval dokazování jednotlivými listinami, které jsou obsahem správního spisu žalovaného. Z ustálené judikatury však plyne, že písemnostmi obsaženými ve správním spise ani správním spisem samotným se nedokazuje (rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 18. 12. 2018, čj. 4 As 113/2018-39, č. 3836/2019 Sb. NSS, bod 36). Nejvyšší správní soud proto žádný z navrhovaných „důkazů“ neprováděl.

IV. Závěr a náklady řízení

[60] Nejvyšší správní soud ze všech shora uvedených důvodů dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, proto ji dle § 110 odst. 1 věty poslední s. ř. s. zamítl. O věci rozhodl bez jednání postupem podle § 109 odst. 2 s. ř. s., dle kterého o kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud zpravidla bez jednání.

[61] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1 větu první ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel nebyl v řízení o kasační stížnosti úspěšný, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, kterému by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, neboť mu v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně 27. července 2023

Petr Mikeš
předseda senátu