



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Plzni rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Jaroslava Škopka a soudců JUDr. Ondřeje Szalonnáse a Mgr. Jaroslavy Křivánkové ve věci

žalobkyně: **BONUMO CBD s.r.o.**, IČO: 07693621,
se sídlem Nad Feronou 2291/15, 301 00 Plzeň,
zastoupená *Mgr. Petrem Hubínkem, advokátem,*
se sídlem Solní 274/12, 301 00 Plzeň,

proti
žalované: **Česká obchodní inspekce**,
se sídlem Štěpánská 44, 110 00 Praha 1,

v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 11. 11. 2022, č. j. ČOI
140991/22/O100/Krč/Št

takto:

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

Odůvodnění:

Předmět řízení

1. Rozhodnutím Inspektorátu České obchodní inspekce pro Plzeňský a Karlovarský kraj ze dne 14. 6. 2022, č. j. ČOI 79154/22/2200 (dále též jen: „rozhodnutí správního orgánu I. stupně“), byla žalobkyni uložena úhrnná pokuta ve výši 15 000 Kč za přestupek dle § 36 odst. 1 písm. a) zákona č. 65/2017 Sb., o ochraně zdraví před škodlivými účinky

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

návykových látek (dále též jen: „zákon o ochraně zdraví“), jehož se měla dopustit tím, že porušila zákaz stanovený v § 3 odst. 3 zákona o ochraně zdraví, a dále za dva přestupky podle § 36 odst. 1 písm. i) zákona o ochraně zdraví, jichž se měla dopustit tím, že porušila povinnost stanovenou v § 6 odst. 1 a odst. 4 písm. c) zákona o ochraně zdraví. Žalovaná svým rozhodnutím ze dne 11. 11. 2022, č. j. ČOI 140991/22/O100/Krč/Št (dále též jen: „*napadené rozhodnutí*“) zamítla odvolání žalobkyně proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně a toto potvrdila.

2. Věcně se v projednávaném případě jedná o otázku, zda lze výrobky prodávané žalobkyní, tj. Legal cannabis 1 G Strawberry, CBD Cannatonic květy 1g a CBD Tangie květy 1g (dále též jen: „předmětné výrobky“), považovat za bylinné výrobky určené ke kouření ve smyslu § 2 písm. d) zákona o ochraně zdraví. Správní orgány dospěly k závěru, že je tomu tak. Proto dovodily, že ve vztahu k prvnímu přestupku porušila žalobkyně své povinnosti, když bylinný výrobek určený ke kouření prodala prostřednictvím volně přístupného prodejního automatu osobě mladší 18 let, a ve vztahu ke dvěma dalším přestupkům uzavřela, že žalobkyně coby prodejce bylinných výrobků určených ke kouření přede dnem zahájení jejich prodeje písemně prostřednictvím prostředku komunikace na dálku neoznámila Ministerstvu zdravotnictví údaje o systému ověřování věku a jeho fungování.

Obsah žaloby

3. Žalobkyně ve své řádně argumentačně sevřené žalobě konstatovala, že podle jejího názoru je napadené rozhodnutí nezákonné, neboť vychází z nesprávné interpretace ustanovení § 2 písm. d) zákona o ochraně zdraví, tedy že předmětné výrobky jsou nepochybně způsobilé k užívání prostřednictvím spalovacího procesu.
4. Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/40/EU ze dne 3. 4. 2014 o sbližování právních a správních předpisů členských států týkajících se výroby, obchodní úpravy a prodeje tabákových a souvisejících výrobků a o zrušení směrnice 2001/37/ES (dále též jen: „směrnice“), není přímo použitelným předpisem Evropské unie. Jedná se o harmonizační předpis, který byl do českého právního řádu transponován zákonem č. 180/2016 Sb., kterým se mění zákon č. 110/1997 Sb., o potravinách a tabákových výrobcích a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, a další související zákony (dále též jen: „zákon o potravinách a tabákových výrobcích“). Cílem směrnice je sblížit právní a správní předpisy členských států týkající se uvádění na trh a označování některých výrobků souvisejících s tabákovými výrobky, zejména elektronických cigaret, náhradních náplní a bylinných výrobků ke kouření.
5. Předmět zákona o ochraně zdraví nespadá do věcné působnosti směrnice. Proto se při výkladu pojmu bylinný výrobek určený ke kouření vymezený v § 2 písm. d) zákona o ochraně zdraví nelze opírat o definici tohoto pojmu uvedenou v čl. 2 odst. 15 směrnice.
6. Z definice pojmu bylinný výrobek určený ke kouření zakotvené v § 2 písm. d) zákona o ochraně zdraví je zřejmé, že se použije pouze pro účely tohoto zákona. Podle § 2 písm. d) zákona o ochraně zdraví vykazuje bylinný výrobek určený ke kouření čtyři znaky: jeho základem jsou rostliny, byliny nebo ovoce, neobsahuje žádný tabák, může se užívat prostřednictvím inhalace ústy nebo nosem, a jeho užívání zahrnuje jeho postupné spalování.
7. Názor žalované, že k naplnění čtvrtého ze znaků bylinného výrobku určeného ke kouření postačuje, že se jedná o výrobek toliko způsobilý k užívání prostřednictvím spalovacího

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

procesu, by vedl ke zcela absurdnímu závěru, že bylinným výrobkem určeným ke kouření je i např. petrželová nať. Podle žalobkyně pouhá možnost užívání výrobku prostřednictvím spalovacího procesu k naplnění definičních znaků bylinného výrobku určeného ke kouření nepostačuje. Aby byla předmětná definice naplněna, musí se jednat o výrobek rovněž ke kouření určený, jehož užívání zahrnuje postupné spalování vždy. Pouhá možnost takového užívání tedy nemůže dle žalobkyně k naplnění definice stačit.

8. Dále žalobkyně uvedla, že k posouzení účelového určení předmětných výrobků je zcela irrelevantní, že na jejich obalu byla uvedena nadbytečná informace ve znění „Prodejné od 18 let“. Výskyt této informace rozhodně neimplikuje závěr, že se jedná o výrobky, na které dopadá zákaz prodeje osobám mladším 18 let podle § 3 odst. 4 zákona o ochraně zdraví.

Vyjádření žalované

9. Podle žalované je v projednávané věci třeba vycházet z definice obsažené ve směrnici, byť není přímo použitelným předpisem EU. Podle čl. 288 konsolidovaného znění Smlouvy o fungování Evropské unie je směrnice jako právní akt Unie závazná pro každý stát, kterému je určena, pokud jde o výsledek, jehož má být dosaženo. Národní úpravu je proto nutné v co největším rozsahu interpretovat ve světle a účelu směrnice, aby bylo dosaženo výsledku v ní uvedeného.
10. Z předkládací zprávy návrhu zákona o ochraně zdraví je zřejmé, že problematika bylinných výrobků určených ke kouření byla transponována ze směrnice. V předkládací zprávě je uvedeno, že nově se působnost zákona v části týkající se nekuřáckého prostředí a dostupnosti tabákových výrobků, kuřáckých pomůcek a elektronických cigaret rozšiřuje o bylinné výrobky určené ke kouření. Tato úprava reflektuje definici směrnice, je však zpřesněna a odpovídá definici bylinného výrobku ke kouření uvedené v návrhu nejaktuálnější novely zákona o potravinách a tabákových výrobcích. Žalovaná proto nemůže souhlasit s námitkou žalobkyně, že výklad uvedeného pojmu nelze opírat o jeho definici v čl. 2 odst. 15 směrnice.
11. K námitkám žalobkyně ohledně nenaplnění všech znaků definice bylinného výrobku určeného ke kouření odkázala žalovaná na odůvodnění napadeného rozhodnutí, v němž dostatečným způsobem vyhodnotila skutková zjištění učiněná správním orgánem I. stupně a dospěla k závěru, že předmětné výrobky lze považovat za bylinné výrobky určené ke kouření. Pokud jde o výsledek, jehož mělo být transpozicí směrnice dosaženo, pak je třeba přihlédnout zejména k čl. 23 odst. 2 směrnice, podle něhož mají členské státy zajistit, aby na trh nebyly uváděny tabákové a související výrobky (tedy i bylinné výrobky určené ke kouření), které s touto směrnicí nejsou v souladu.
12. K tvrzené nadbytečnosti informace o prodejnosti výrobku od 18 let žalovaná souhlasí s žalobkyní, že tato informace není zákonem o ochraně zdraví vyžadována. Její umístění na obalu ale implikuje závěr, že se jedná o výrobek, jehož prodej je osobám mladším 18 let je zákonem zakázán.

Posouzení věci

13. Soud ve věci rozhodl bez jednání, neboť s tím obě sporné strany vyslovily souhlas ve smyslu § 51 odst. 1 věta první s. ř. s.

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

14. Žalobkyně uplatnila ve své žalobě jediný žalobní bod. Je jím nesprávné právní posouzení věci. Podle názoru žalobkyně nelze předmětné výrobky považovat za bylinné výrobky určené ke kouření ve smyslu § 2 písm. d) zákona o ochraně zdraví.
15. Dle § 1 zákona o ochraně zdraví: „*Tento zákon upravuje opatření k ochraně před škodami působenými užíváním návykových látek a působnost správních úřadů a územních samosprávných celků při přijímání a provádění opatření podle tohoto zákona.*“
16. Podle § 2 písm. d) zákona o ochraně zdraví platí: „*Pro účely tohoto zákona se rozumí bylinným výrobkem určeným ke kouření výrobek, jehož základem jsou rostliny, byliny nebo ovoce, a který neobsahuje žádný tabák, může se užívat prostřednictvím inhalace ústy nebo nosem a jeho užívání zahrnuje jeho postupné spalování.*“
17. Z citované právní úpravy plyne, že definice bylinného výrobku určeného ke kouření obsažená v zákoně o ochraně zdraví slouží k ochraně před škodami působenými užíváním návykových látek. Již proto se nelze ztotožnit s argumentem žalobkyně, že by v krajním případě bylo možno z definice obsažené v § 2 písm. d) zákona o ochraně zdraví považovat i petrželovou nať. Jakkoli ji nepochybně lze také zahořet a vzniklý dým vdechovat, nejednalo by se v takovém případě „konzumace“ petrželové nati o užívání návykové látky. Jinými slovy řečeno: zákon o ochraně zdraví neposkytuje ochranu před všemi (potenciálně škodlivými) způsoby, jimiž představitelně lze užívat mj. rostliny. Jím poskytovaná ochrana je zúžena na škody působené užíváním návykových látek.
18. Aby se přitom jednalo o bylinný výrobek určený ke kouření, musejí být dle citovaného § 2 písm. d) zákona o ochraně zdraví splněny kumulativně tyto znaky: a) jedná se o výrobek, jehož základem jsou rostliny, byliny nebo ovoce; b) výrobek neobsahuje žádný tabák; c) výrobek se může užívat prostřednictvím inhalace ústy nebo nosem; d) jeho užívání zahrnuje postupné spalování. Z podmínky uvedené ad c) se přitom jednoznačně podává, že samotné kouření výrobku (inhalace ústy nebo nosem) je toliko jedním z možných způsobů jeho konzumace (arg. *může se užívat*, tzn. že lze uvažovat i o jiném způsobu jeho konzumace). Takové nastavení podmínky je ostatně logické, protože vázat ochranu poskytovanou zákonem o ochraně zdraví toliko na výrobky, které *nelze* užívat jinak, tj. jejichž jiné užití je *vyloučeno*, by prakticky takovou ochranu vyprázdnilo. Argumentace, kterou žalobkyně nabízí, totiž že by definice měla být vykládána jaksi „obousměrně“, tj. že v podstatě musí jít o výrobky určené ke kouření, aby se jednalo o výrobky určené ke kouření, se pohybuje v kruhu. Není ani jasné, kdo by tedy v posledku určoval, že se o výrobek určený ke kouření jedná (výrobce? distributor? prodejce? konzument?). Výsledek aplikace takové definice by tedy rovněž spočíval ve vyprázdnění zákonné ochrany. Z toho plyne, že je nesprávná úvaha žalobkyně, podle níž naopak k subsumpci konkrétního výrobku pod ustanovení § 2 písm. d) zákona o ochraně zdraví nepostačí toliko možnost užívání výrobku prostřednictvím spalovacího procesu. Tuto samotnou *možnost* užití předmětných výrobků prostřednictvím inhalace ústy nebo nosem přitom žalobkyně nečiní spornou; toliko tvrdí, že sama tato možnost nepostačuje. Soud proto nemusel řešit otázku, zda je zde skutečně dána objektivní možnost předmětné výrobky takto užívat [jak známo, ve správním soudnictví je ustáleno, že spor o faktickou způsobilost výrobku ke kouření lze vyřešit provedením důkazu ohledáním věci, tj. vykouřením sporného výrobku ve správním řízení nebo v řízení před soudem (srov. rozsudky NSS č. j. 1 Afs 71/2009-113 ze dne 12. 5. 2010, č. 2313/2011 Sb. NSS, či KS v Ostravě č. j. 22 Ca 53/2007-50 ze dne 4. 6. 2008, č. 1801/2009 Sb. NSS)].

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

19. Soud se naopak ztotožňuje se žalobkyní v tom, že samotné označení výrobku coby prodejného až od 18 let nijak neimplikuje, že jde vskutku o výrobek, na nějž dopadá zákaz prodeje osobám mladším 18 let dle § 3 odst. 4 zákona na ochranu zdraví. Podle tohoto ustanovení: „*Zakazuje se prodávat nebo podávat tabákové výrobky, bylinné výrobky určené ke kouření, elektronické cigarety a nikotinové sáčky bez obsahu tabáku osobě mladší 18 let. Zakazuje se prodávat kuřácké pomůcky osobě mladší 18 let.*“ Takový závěr by byl nadmíru formalistický a v konečném důsledku by činil poskytnutí ochrany podle zákona na ochranu zdraví závislou toliko na dobré vůli prodejce či distributora konkrétní výrobky uvedenému zákazu podrobit. Proto opíralo-li by se napadené rozhodnutí toliko o takový závěr, nemohlo by v soudním přezkumu obstát. V posuzované věci tomu tak však není. Žalovaný totiž v napadeném rozhodnutí (str. 6 – 7) popsal skutkové důvody, pro které považuje předmětné výrobky za bylinné výrobky určené ke kouření dle § 2 písm. d) zákona na ochranu zdraví. Skutečnost, že na jejich obalu byl vyznačen zákaz prodeje osobám mladším 18 let, je pak zmíněna toliko nad rámec tohoto zdůvodnění s tím, že pokud by se nejednalo o výrobek určený k přímé konzumaci, postrádá uvedení této informace logiku. Nejedná se tedy v žádném případě o nosný důvod pro právní kvalifikaci předmětných výrobků, tím méně o důvod jediný.
20. V této souvislosti však soud považuje za signifikantní, že ačkoliv žalobkyně zpochybňuje právní kvalifikaci předmětných výrobků coby bylinných výrobků určených ke kouření, žádným způsobem v žalobě nespornuje věcné důvody, které správní orgány k takové kvalifikaci vedly. Jsou jimi skutečnosti, že v případě výrobku Legal cannabis 1 G Strawberry se jedná o 100% květy technického konopí, sušený rostlinný výrobek, který je možno při spalování inhalovat nosem nebo ústy. Způsob jeho balení je obdobný tabákové směsi, takže není vyloučeno jeho užití ke kouření, ačkoliv popis komodity obsahuje informaci o tom, že je určen k dalšímu zpracování. Jde-li pak o výrobky CBD Cannatonic květy 1g a CBD Tangie květy 1 g, u nichž se jedná o výrobky z rostliny konopí (100% květy), které je rovněž možno užívat postupným spalováním. Ačkoliv i popis těchto produktů obsahuje informaci o tom, že nejsou určeny ke kouření, balení výrobku takové užití nevylučuje; v tomto směru přihlédly správní orgány i k tomu, že výrobek je dodáván v podobě obdobné tabákové směsi. Tyto závěry tedy žalobou nejsou jakkoli zpochybněny a soud se jimi nebude dále zabývat.
21. Konečně žalobkyně napadla závěr žalovaného, podle něhož „*všechny tři produkty jsou nepochybně způsobilé k užívání prostřednictvím spalovacího procesu, což plně koresponduje s definicí obsaženou ve směrnici EU*“, přičemž se má na mysli směrnici Evropského parlamentu a Rady 2014/40/EU ze dne 3. 4. 2014 o sbližování právních a správních předpisů členských států týkajících se výroby, obchodní úpravy a prodeje tabákových a souvisejících výrobků a o zrušení směrnice 2001/37/ES. Žalobkyně tvrdí, že předmět právní úpravy zákona o ochraně zdraví se vymyká věcné působnosti dané směrnice, protože by neměla být tato směrnice použita jako opora při výkladu pojmu obsaženého v zákoně o ochraně zdraví.
22. V čl. 2 odst. 15 směrnice se uvádí: „*Pro účely této směrnice se rozumí bylinným výrobkem určeným ke kouření výrobek, jehož základem jsou rostliny, byliny nebo ovoce a který neobsahuje žádný tabák a který se může užívat prostřednictvím spalovacího procesu.*“ Je zřejmé, že ustanovení § 2 písm. d) zákona na ochranu zdraví je v podstatě totožné s citovaným ustanovením směrnice. Cíle směrnice jsou deklarovány v jejím prvním článku. Řadí se mezi ně sbližení právních a správních předpisů členských států týkajících se mj. zákazu uvádět na trh tabákové výrobky pro orální užití [čl. 1 písm. c) směrnice], „*aby bylo usnadněno*

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

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.“ Z toho vyplývá, že účel směrnice se nepochybně částečně překrývá s účelem zákona na ochranu zdraví, jak je ten vyjádřen v jeho, shora již citovaném, ustanovení § 1. Ostatně, sama důvodová zpráva k zákonu na ochranu zdraví (tisk Poslanecké sněmovny 828/0 z roku 2016, tedy ze sedmého volebního období) uvádí, že tímto zákonem dochází implementaci směrnice (srov. shrnutí závěrečné zprávy RIA, ale i poznámky pod čarou v samotném návrhu zákona, které na směrnici odkazují). K samotné definici bylinného výrobku určeného ke kouření pak důvodová zpráva uvádí: „Nově se působnost zákona v části týkající se nekuřáckého prostředí a dostupnosti tabákových výrobků, kuřáckých pomůcek a elektronických cigaret rozšiřuje o bylinné výrobky určené ke kouření. Tato definice reflektuje definici uvedenou ve směrnici 2014/40/EU, je však zpřesněna a odpovídá definici „bylinného výrobku určeného ke kouření“ uvedené ve sněmovním tisku 687 – resp. v návrhu nejaktuálnější novely zákona č. 110/1997 Sb., o potravinách a tabákových výrobcích, kterou bude rovněž transponována výše uvedená směrnice. Od původně navrhovaného termínu „netabákové výrobky určené ke kouření“ ve verzi návrhu zákona předložené do připomínkového řízení v roce 2013 bylo upuštěno právě s ohledem na sladění návrhu s novou terminologií používanou podle směrnice 2014/40/EU. Jedná se o rostlinné výrobky, které jsou určeny ke kouření, nicméně tabák ani z části neobsahují. Zejména se může jednat o bylinné (herbální) cigarety nebo bylinné směsi do vodních dýmek. Na herbální cigarety, resp. výrobky, které obsahují zcela nebo částečně i jiné látky než tabák a splňují stanovené podmínky, je již v právní úpravě pamatováno z hlediska zdanění, a to v zákoně o spotřebních daních (§ 101 odst. 4).“

23. Jakkoli tedy má žalobkyně pravdu, když uvádí, že směrnice byla do českého právního řádu transponována prostřednictvím novelizace zákona č. 110/1997 Sb., o potravinách a tabákových výrobcích [k tomu srovnej jeho § 2 odst. 2 písm. d), podle něhož: „Pro účely tohoto zákona se dále rozumí bylinným výrobkem určeným ke kouření výrobek, jehož základem jsou rostliny, byliny nebo ovoce, a který neobsahuje žádný tabák, může se užívat prostřednictvím inhalace ústy nebo nosem a jeho užívání zahrnuje jeho postupné spalování.“], je zjevné, že (částečná) transpozice směrnice proběhla i prostřednictvím zákona na ochranu zdraví. Definice obsažené v § 2 písm. d) zákona na ochranu zdraví a v § 2 odst. 2 písm. d) zákona o potravinách a tabákových výrobcích jsou totožné a vycházejí z právní úpravy směrnice. Prostřednictvím těchto definic je tak zajištěna jednotu výkladu práva, a to v komplementárně souvisejících právních předpisech. Není tedy žádný důvod, proč by na souvislost definice obsažené v § 2 písm. d) zákona na ochranu zdraví a směrnici nemohl žalovaný poukázat; nemůže se proto ani jednat o vadu v jeho právním posouzení. Klíčové v tomto směru je, že předmětné výrobky plně odpovídají úpravě obsažené v § 2 písm. d) zákona na ochranu zdraví, jejímž prostřednictvím je také naplňován účel tohoto zákona.

Závěr a náklady řízení

24. Žalobkyně zpochybnila správnost právního posouzení předmětných výrobků coby bylinných výrobků určených ke kouření ve smyslu § 2 písm. d) zákona na ochranu zdraví. Toto právní posouzení předmětných výrobků vedlo k jejímu přestupkovému postihu. Žalobou se jí však nepodařilo prokázat, že by správní orgány v dané věci skutečně při svém právním posouzení pochybily. Vyhodnocení předmětných výrobků jako bylinných výrobků určených ke kouření má soud za správné. Žádné další okolnosti týkající se přestupkového postihu žalobkyně nebyly žalobou napadeny, protože se jimi soud, jsa vázán

rozsahem uplatněného žalobního bodu (§ 75 odst. 2 věta první s. ř. s.), nezabýval. Z těchto důvodů soud žalobu coby nedůvodnou výrokem I. tohoto rozsudku zamítl podle § 78 odst. 7 s. ř. s.

25. Výrokem II. tohoto rozsudku pak soud rozhodl o náhradě nákladů řízení. Při rozhodování o nákladech řízení se soud vyšel z § 60 odst. 1 s. ř. s., podle něhož: *„Nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Měl-li úspěch jen částečný, přizná mu soud právo na náhradu poměrné části nákladů.“* Účastníkem, který měl ve věci plný procesní úspěch, je žalovaná, neboť žaloba byla soudem zamítnuta. Žalovaná je nicméně správním orgánem, který podle příslušné judikatury Nejvyššího správního soudu nemá právo na náhradu těch nákladů, které nepřevyšují náklady spojené s výkonem její běžné úřední činnosti. Soud nezjistil, že by nějaké takové náklady žalovaná v souvislosti s probíhajícím řízením vynaložila. Proto rozhodl tak, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost do dvou týdnů po jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu, sídlem Moravské náměstí 6, 657 40 Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Plzeň 17. července 2023

Mgr. Jaroslav Škopek v.r.
předseda senátu