



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Aleše Roztočila a soudců JUDr. Jiřího Pally a Mgr. Petry Weissové v právní věci žalobkyně: **Trinelion Investment, s. r. o.**, IČO 086 23 287, se sídlem Husitská 107/3, Praha 3, zast. JUDr. Jiřím Matznerem, Ph. D., LL. M., advokátem, se sídlem Anny Letenské 34/7, Praha 2, proti žalované: **Česká obchodní inspekce, ústřední inspektorát**, se sídlem Štěpánská 796/44, Praha 1, proti rozhodnutí žalované ze dne 10. 11. 2022, č. j. ČOI 140580/22/O100/Krč/Št, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 30. 6. 2023, č. j. 55 A 4/2023-32,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Dosavadní průběh řízení

[1] Rozhodnutím Inspektorátu České obchodní inspekce pro Plzeňský a Karlovarský kraj (dále též „inspektorát“) ze dne 25. 4. 2022, č. j. ČOI 53404/22/2200, byla žalobkyně shledána vinnou přestupkem podle § 36 odst. 1 písm. a) ve spojení s § 3 odst. 3 zákona č. 65/2017 Sb., o ochraně zdraví před škodlivými účinky návykových látek (dále též „zákon o ochraně zdraví“), a přestupkem podle § 36 odst. 1 písm. g) ve spojení s § 5 odst. 2 téhož zákona. Těchto přestupků se žalobkyně měla dopustit tím, že v rozporu se zákonným zákazem prodala bylinný výrobek určený ke kouření osobě mladší 18 let a že na místě prodeje neumístila pro spotřebitele zjevně viditelný text zákazu prodeje tohoto zboží osobám mladším 18 let, kdy pracovníci inspektorátu zakoupili v rámci kontrolního nákupu dne 8. 12. 2021 ve volně přístupném prodejním automatu v Plzni na Slovanech výrobek *Lemon Haze CBD Flowers 1g* (dále též „předmětný výrobek“), a to prostřednictvím prizvané

osoby mladší 18 let. Za tyto přestupky byla žalobkyni uložena úhrnná pokuta ve výši 15.000 Kč a dále povinnost zaplatit náklady řízení o přestupku ve výši 1.000 Kč.

[2] Odvolání proti rozhodnutí inspektorátu zamítla žalovaná nadepsaným rozhodnutím. Ztotožnila se se závěrem inspektorátu, že zakoupený výrobek je bylinný výrobek určený ke kouření ve smyslu § 2 písm. d) zákona o ochraně zdraví.

[3] Proti rozhodnutí žalované brojila žalobkyně žalobou. Krajský soud v Plzni v záhlaví označeným rozsudkem žalobu zamítl.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalované

[4] Žalobkyně (dále „stěžovatelka“) napadla rozsudek krajského soudu kasační stížností. Namítá, že z odůvodnění rozhodnutí žalované ani krajského soudu nebylo postaveno najisto, že by výrobek *Lemon Haze CBD Flowers 1g* byl bylinným výrobkem určeným ke kouření dle § 2 písm. d) zákona o ochraně zdraví a tedy výrobkem, který je zakázáno prodávat osobám mladším 18 let. Dotčený výrobek nemůže spadat pod rozsah daného ustanovení, jelikož neobsahuje návykovou látku, před nimiž zákon o ochraně zdraví chrání a jež jsou vymezeny v § 2 písm. a) zákona o ochraně zdraví jako *alkohol, tabák, nikotin, omamné a psychotropní látky a jiné látky s psychoaktivními účinky, jejichž užívání může vést nebo se podílet na vzniku a rozvoji duševních poruch a poruch chování*. CBD konopí, jež je obsahem předmětného výrobku, pod pojem návyková látka nespadá, neboť nejde o látku omamnou, psychotropní, ani s psychoaktivními účinky a zároveň se ani nepodílí na vzniku či rozvoji duševních poruch a poruch chování. Ani nařízení vlády č. 463/2013 Sb., o seznamech návykových látek, neuvádí CBD konopí jako látku návykovou. Podle § 2 odst. 1 písm. g) zákona č. 167/1998 Sb., o návykových látkách, se jedná o tzv. rostlinu technického konopí, která se užívá bez omezení např. k průmyslovým, potravinářským, kosmetickým, technickým nebo zahradnickým účelům. Krajský soud se tak dopustil nepřipustně extenzivního výkladu, když dospěl k závěru, že k naplnění pojmových znaků bylinného výrobku určeného ke kouření podle § 2 písm. d) zákona o ochraně zdraví postačí prostá způsobilost sušeného květu CBD konopí k užití kouřením.

[5] Žalovaná neprovedla žádné dokazování ve věci zjištění obsahu výrobku *Lemon Haze CBD Flowers 1g*, obsahu návykových látek v předmětném výrobku, nebo jiné zjištění jeho chemického složení, skutečných vlastností a skutečné možnosti užití předmětného výrobku a ani nezjistila bližší informace od výrobce. Skutkový stav tedy nebyl dostatečně zjištěn. Díky nedostatečně zjištěnému skutkovému stavu nebyly poté naplněny znaky skutkové podstaty přestupku podle § 36 odst. 1 písm. a) zákona o ochraně zdraví, a to z důvodu neprokázání, že předmětný výrobek je bylinným výrobkem určeným ke kouření podle § 2 písm. d) zákona o ochraně zdraví, a podléhá proto regulaci podle § 3 odst. 3 zákona o ochraně zdraví.

[6] Krajský soud navíc zatížil řízení vadou dle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., když se krajský soud pokusil zhojit výše uvedené nedostatky rozhodnutí žalované tím, že její nedostatečné odůvodnění rozhodnutí vytvořil vlastním odůvodněním dostatečnosti zjištěného skutkového stavu, a nahradil tak nedostatečné úvahy žalované úvahou vlastní.

[7] Žalovaná ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, že souhlasí se stěžovatelkou v tom, že regulaci dle zákona o ochraně zdraví podléhají pouze bylinné výrobky určené ke kouření,

pokračování

pokud ve svých parametrech naplňují definici tohoto pojmu obsaženou v § 2 písm. d) tohoto zákona, za současného předpokladu, že takovýto výrobek obsahuje některou z návykových látek uvedených v § 2 písm. a) zákona o ochraně zdraví. Zároveň však nemá pochyb o tom, že předmětný výrobek návykovou látku obsahoval, neboť z dokumentace kontrolního nákupu provedeného inspektorátem je zřejmé, že na obalu zakoupeného výrobku je mimo jiné uvedeno, že vedle CBD obsahuje i další látku, a sice THC, tj. tetrahydrokanabinol. Tato látka je uvedena na seznamu psychotropních látek v příloze č. 4 nařízení vlády č. 463/2013 Sb. Navíc žalovaná uvádí, že stěžovatelka uvedená tvrzení uplatnila poprvé až v kasační stížnosti, a jako taková jsou tedy nepřipustná dle § 104 odst. 4 s. ř. s.

[8] Žalovaná má za to, že podstata předmětného výrobku jako bylinného výrobku určeného ke kouření ve smyslu ustanovení zákona o ochraně zdraví byla dostatečně prokázána, a to již ve správním řízení, a k žádnému nepřipustnému dotváření odůvodnění dostatečnosti zjištění skutkového stavu ze strany krajského soudu nedošlo.

III. Posouzení kasační stížnosti

[9] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, a stěžovatelka je v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. zastoupena advokátem. Poté Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti dle § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů.

[10] Kasační stížnost není důvodná.

[11] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku, byť ji stěžovatelka namítla jen obecně a blíže nevysvětlila, v čem ji konkrétně spatřuje. K této vadě napadeného rozsudku by ostatně Nejvyšší správní soud musel přihlédnout z úřední povinnosti. Nejvyšší správní soud pro stručnost odkazuje na judikaturu ohledně posouzení toho, jaké vady naplňují tento kasační důvod (viz např. rozsudky NSS ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003-75, č. 133/2004 Sb. NSS, nebo ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004-73, č. 787/2006 Sb. NSS). Napadený rozsudek není nepřezkoumatelný, neboť v něm krajský soud vystihl podstatu věci, řádně se vypořádal se všemi stěžejními námitkami stěžovatelky, a své závěry přehledně, přesvědčivě a srozumitelně odůvodnil, přičemž mimo jiné vycházel z judikatury Nejvyššího správního soudu. Vadou nepřezkoumatelnosti netrpí ani rozhodnutí žalované, z něhož je rovněž patrné, z jakého skutkového stavu správní orgány při posouzení věci vycházely, jakými úvahami se řídily, a žalovaná je srozumitelně v odůvodnění svého rozhodnutí vyjádřila. Je z něj rovněž patrné, proč žalovaná učinila závěr, že v případě zakoupeného výrobku dospěla k závěru, že se jedná o bylinný výrobek určený ke kouření.

[12] V této souvislosti Nejvyšší správní soud odkazuje též na to, že stěžovatelka své námitky formulovala do značné míry obecně a bez bližší specifikace, v čem konkrétně shledává nedostatky rozhodnutí správních orgánů. Míra precizace žalobních bodů pak do značné míry předurčuje, jaké právní ochrany se žalobci u soudu dostane. Čím je žalobní bod obecnější, tím obecněji k němu správní soud přistoupí a posoudí ho (srov. např. rozsudek rozšířeného senátu ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008-78, č. 2162/2011 Sb. NSS).

nebo rozsudek NSS ze dne 3. 8. 2012, č. j. 2 Afs 12/2012-48). To platí přiměřeně též pro řízení o kasační stížnosti.

[13] Dle § 2 písm. d) zákona o ochraně zdraví se *bylinným výrobkem určeným ke kouření rozumí 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.*

[14] Dle § 3 odst. 3 zákona o ochraně zdraví se zakazuje *prodávát tabákové výrobky, kuřácké pomůcky, bylinné výrobky určené ke kouření, elektronické cigarety a nikotinové sáčky bez obsahu tabáku prostřednictvím prodejního automatu, nelze-li vyloučit prodej těchto výrobků osobě mladší 18 let; za tím účelem musí prodejce prodávající prostřednictvím automatu zajistit ověření věku kupujícího osobou k tomu určenou.*

[15] V nyní posuzované věci byla spornou otázkou povahy výrobku – sušeného květu konopí *Lemon Haze CBD Flowers*, resp. zda uvedený výrobek je bylinným výrobkem určeným ke kouření ve smyslu § 2 písm. d) zákona o ochraně zdraví. Stěžovatelka ve správním řízení i v řízení před krajským soudem nerozporovala, že došlo k zakoupení výrobku osobou mladší 18 let, ani že prodejní automat nebyl označen zjevně viditelným textem zákazu prodeje zboží osobám mladším 18 let. Argumentace stěžovatelky směřovala zásadně k povaze předmětného výrobku.

[16] Stěžovatelka nyní v kasační stížnosti namítá nesprávné podřazení dotčeného výrobku pod bylinné výrobky určené ke kouření ve smyslu § 2 písm. d) zákona o ochraně zdraví. S odkazem na účel zákona o ochraně zdraví uvádí, že nepostačí, aby k zakazu výrobku dle § 3 odst. 3 ve spojení s § 2 písm. d) uvedeného zákona byl výrobek „jen“ bylinného charakteru a způsobilý ke kouření, ale je třeba, aby zároveň obsahoval návykovou látku ve smyslu § 2 písm. a) zákona o ochraně zdraví. Ten vymezuje návykové látky jako *alkohol, tabák, nikotin, omamné a psychotropní látky a jiné látky s psychoaktivními účinky, jejichž užívání může vést nebo se podílet na vzniku a rozvoji duševních poruch a poruch chování.* Stěžovatelka dále s odkazem na nařízení vlády č. 463/2013 Sb., o seznamech návykových látek, a zákon č. 167/1998 Sb., o návykových látkách, dokládá, že CBD konopí není látkou návykovou ve smyslu § 2 písm. a) zákona o ochraně zdraví.

[17] Na tomto místě však musí Nejvyšší správní soud uvést, že soudní řízení správní je ovládáno zásadou dispozitivní a soud je povinen (i oprávněn) přezkoumat napadené rozhodnutí správního orgánu jen v mezích včas uplatněných žalobních bodů (§ 75 odst. 2 věta první s. ř. s.). Soud není povinen ani oprávněn domýšlet argumenty za stěžovatele. Takovým postupem by přestal být nestranným rozhodčím sporu, ale přebíral by roli advokáta. K tomu srov. rozsudky NSS ze dne 15. 2. 2012, č. j. 1 Afs 57/2011-95, ze dne 22. 4. 2014, č. j. 2 Ads 21/2014-20, ze dne 27. 10. 2010, č. j. 8 As 22/2009-99, ze dne 18. 6. 2008, č. j. 7 Afs 39/2007-46 a ze dne 17. 12. 2008, č. j. 7 As 17/2008-60). Citovanou námitku stěžovatelka v žalobě proti rozhodnutí žalované neuvedla. Stěžovatelka doposud stavěla svou argumentaci na tvrzení, že nebylo prokázáno, že dotčený výrobek je způsobilý ke kouření (když na obalu je uvedeno, že ke kouření určen není). Nynější uplatnění námítky, jejímž obsahem je tvrzení, že látka CBD obsažená v dotčeném výrobku není návykovou látkou ve smyslu zákona na ochranu zdraví, a proto kontrolovaný výrobek není

pokračování

bylinným výrobkem určeným ke kouření, je tak v rozporu se zákazem uplatňování nových důvodů v řízení před Nejvyšším správním soudem, které stěžovatelka neuplatnila v řízení o žalobě, ačkoli tak mohla učinit (§ 104 odst. 4 s. ř. s.).

[18] Stěžovatelka dále namítá, že ve věci byl nedostatečně zjištěn skutkový stav, a to již v řízení před správním orgánem, a ani krajský soud tuto vadu neodstranil. Stěžovatelka má za to, že v předcházející řízení nebylo dostatečně prokázáno, že předmětný výrobek není jen sběratelským předmětem, jak je uvedeno na obalu, ale že jde o výrobek určený k vykouření. Ve věci nebyl proveden ani rozbor obsahu výrobku, ani nebylo provedeno dokazování vykouřením výrobku, ani nebyl proveden důkaz výsledkem Ing. Marty Raškové, jednatelky společnosti Biovita Group s. r. o., jež stěžovatelka navrhovala v řízení před inspektorátem jako správním orgánem prvního stupně.

[19] Nejvyšší správní soud souhlasí se závěrem krajského soudu uvedeným v bodě [17] napadeného rozsudku, že *„rozhodující je způsobilost sušeného květu konopí k užití kouření, nikoliv přímé určení tohoto výrobku ke kouření. Údajná dekorativní či sběratelská povaha Lemon Haze CBD Flowers tedy nevylučuje, že jde zároveň i o výrobek určený ke kouření ve smyslu zákona.“* Správní orgány dostatečně podrobně vysvětlily, proč je sporný výrobek svou povahou vhodný ke kouření, které lze považovat za typický způsob užití sušeného květu konopí. Tomu ostatně svědčí i skutečnost, že ač bylo na výrobku uvedeno, že se jedná o sběratelský předmět, zároveň je uveden zákaz prodeje tohoto výrobku osobám mladším 18 let. Navíc, jak uvádí krajský soud v bodě [14] napadeného rozsudku, stěžovatelka nezpůsobilost sporného výrobku ke kouření nedovožovala z toho, že ho fakticky nelze kouřit, ale z toho, že podle informací na obalu *nemá být kouřen.*

[20] Stěžovatelka nedostatečné zjištění skutkového stavu dovozuje z označení důkazů, které dle ní mohly a měly být provedeny, ale nebyly. Nejvyšší správní soud připomíná, že v řízení před správními orgány i před soudy platí zásada volného hodnocení důkazů, podle níž správní orgán (resp. rovněž soud) mj. nemá povinnost provést veškeré navržené důkazy s tím, že neprovedení důkazního návrhu musí soud přesvědčivě odůvodnit. K tomu uvádí podrobněji NSS v rozsudku ze dne 28. 4. 2005, č. j. 5 Afs 147/2004-89, že *„neakceptování návrhu na provedení důkazů lze založit pouze argumentem, podle něhož tvrzená skutečnost, k jejímuž ověření nebo vyvrácení je důkaz navrhován, nemá relevantní souvislost s předmětem řízení. Dále lze užít argument, dle kterého důkaz není způsobilý vyvrátit nebo potvrdit tvrzenou skutečnost, tzn. nedisponuje vypovídací potenci. Odmítnout provedení důkazu lze konečně pro jeho nadbytečnost, a to tehdy, byla-li již skutečnost, která má být dokazována, v dosavadním řízení bez důvodných pochybností postavena najisto.“* V nyní projednávané věci správní orgány i krajský soud dostatečně přesvědčivě uvedly, na základě čeho mají skutkový stav bez pochyb za zjištěný a proč by provádění dalších důkazů, např. vykouřením výrobku či výsledkem svědků, bylo již nadbytečné. Ve vztahu k složení a povaze výrobku správní orgány i soud vyšly především z obsahu etikety výrobku zakoupeného v rámci kontroly, přičemž informace na něm označené stěžovatelka relevantně nezpochybnila, jak správně vysvětlil krajský soud v bodě 29 až 31 napadeného rozsudku, s nímž se ohledně této otázky Nejvyšší správní soud ztotožňuje a v podrobnostech na něj nyní pro stručnost odkazuje.

[21] Stěžovatelka nakonec namítá, že napadený rozsudek krajského soudu je zatížen vadou řízení, jelikož se nad rámec přezkumu odůvodnění správního rozhodnutí dopustil jeho nepřípustného dotváření. Nejvyšší správní soud upozorňuje, že podstatou přezkumu rozhodnutí správního orgánu ze strany krajského soudu jsou právě i samostatné úvahy, jimiž soud ověřuje správnost závěrů správního orgánu a vypořádává námitky uplatněné žalobcem v žalobě. V nyní projednávané věci dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že krajský soud se řádně a přesvědčivě vypořádal se všemi žalobními námitkami stěžovatelky, a to aniž by jakkoliv vybočil ze zákonných mezí soudního přezkumu. Ostatně v kasační stížnosti blíže nekonkretizuje, v čem měl krajský soud doplnit nedostatečné odůvodnění rozhodnutí žalované, a její námitka v tomto směru zůstává zcela obecná a vágní.

IV. Závěr a náklady řízení

[22] Na základě výše uvedeného, shledal Nejvyšší správní soud nedůvodnými všechny stěžovatelkou uplatněné námitky, kasační stížnost je proto nedůvodná. Nejvyšší správní soud tedy dle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. kasační stížnost zamítl.

[23] Zároveň Nejvyšší správní soud rozhodl o nákladech řízení o kasační stížnosti podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka neměla v řízení úspěch, a právo na náhradu nákladů řízení proto nemá. Procesně úspěšné žalované pak nevznikly v řízení náklady přesahující rámec nákladů její běžné úřední činnosti.

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 30. května 2024

Mgr. Aleš Roztočil
předseda senátu