



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Ondřeje Mrákoty, soudkyně Michaely Bejčkové a soudce Faisala Husseiniho v právní věci žalobkyně: **BONUMO CBD s. r. o.**, Toužimská 1685/23, Bolevec, zast. advokátem Mgr. Petrem Hubínkem, Solní 274/12, Plzeň, proti žalované: **Česká obchodní inspekce, ústřední inspektorát**, se sídlem Gorazdova 1969/24, Praha 2, proti rozhodnutí žalované ze dne 11. 11. 2022, č. j. ČOI 140991/22/O100/Krč/Št, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 17. 7. 2023, č. j. 77 A 2/2023-30,

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.

O d ů v o d n ě n í :

I. Dosavadní průběh řízení

[1] Rozhodnutím Inspektorátu České obchodní inspekce pro Plzeňský a Karlovarský kraj ze dne 14. 6. 2022 byla žalobkyně shledána vinnou přestupky:

- podle § 36 odst. 1 písm. a) zákona č. 65/2017 Sb., o ochraně zdraví před škodlivými účinky návykových látek (dále též „zákon o ochraně zdraví“), kterého se žalobkyně dopustila tím, že porušila § 3 odst. 3 zákona o ochraně zdraví, neboť dne 22. 10. 2021 prodala osobě mladší 18 let bylinný výrobek určený ke kouření *Legal cannabis 1 G Strawberry* prostřednictvím volně přístupného prodejního automatu provozovaného žalobkyní v prostoru čerpací stanice TEGO OIL na adrese Svatý Kříž 311, Cheb;
- podle § 36 odst. 1 písm. i) zákona o ochraně zdraví, kterého se žalobkyně dopustila tím, že porušila § 6 odst. 1 zákona o ochraně zdraví, neboť dne 22. 10. 2021 při prodeji

bylinných výrobků určených ke kouření označených jako *CBD Cannatonic květy 1g* a *CBD Tangie květy 1g* prostřednictvím jí provozovaného internetového obchodu umístěného na adrese www.bonumocbd.cz řádným způsobem neověřila věk kupujícího, a nezajistila tak, aby tyto výrobky nebyly prodány osobám mladším 18 let;

- podle § 36 odst. 1 písm. i) zákona o ochraně zdraví, kterého se žalobkyně dopustila tím, že porušila § 6 odst. 4 písm. c) zákona o ochraně zdraví, neboť ke dni 22. 10. 2021 jako prodejce bylinných výrobků určených ke kouření přede dnem zahájení tohoto prodeje prostřednictvím prostředku komunikace na dálku písemně neoznámila Ministerstvu zdravotnictví údaje o systému ověřování věku a jeho fungování.

[2] Za popsaná jednání uložil inspektorát žalobkyni úhrnnou pokutu ve výši 15 000 Kč.

[3] Odvolání proti rozhodnutí inspektorátu zamítla žalovaná nadepsaným rozhodnutím.

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

II. Kasační stížnost a vyjádření žalované

[5] Žalobkyně (dále „stěžovatelka“) napadla rozsudek krajského soudu kasační stížností.

[6] Nejprve konstatovala, že žalovaná dovodila, že v případě dotčených výrobků se jedná o *bylinné výrobky určené ke kouření* ve smyslu § 2 písm. d) zákona o ochraně zdraví, neboť jsou způsobilé k užívání prostřednictvím spalovacího procesu. To koresponduje s definicí obsaženou ve směrnici Evropského parlamentu a Rady 2014/40/EU ze dne 3. dubna 2014 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.

[7] Stěžovatelka již v žalobě s tímto závěrem nesouhlasila, neboť vede „*ke zcela absurdnímu závěru, že bylinným výrobkem určeným ke kouření je například i petrželová nat*“. Krajský soud s argumentací stěžovatelky nesouhlasil. K této otázce dovodil, že z § 1 a § 2 písm. d) zákona o ochraně zdraví plyne, že definice bylinného výrobku určeného ke kouření obsažená v tomto zákoně slouží k ochraně před škodami působenými užíváním návykových látek. Krajský soud se tak dle stěžovatelky dopustil „*závažného argumentačního faulu*“, protože zde nepřímou naznačuje, že dané výrobky obsahují návykové látky. Otázkou, zda dané výrobky obsahují návykové látky, se přitom žalovaný v napadeném rozhodnutí nezabýval. Z rozhodnutí žalovaného nelze dovodit, že posuzované výrobky obsahují návykové látky ve smyslu § 2 odst. 1 písm. a) zákona č. 167/1998 Sb., o návykových látkách a o změně některých dalších zákonů, resp. návykové látky ve smyslu § 2 písm. a) zákona o ochraně zdraví.

[8] Krajský soud dále nekorektně podsouvá stěžovateli úvahu, že „*v podstatě musí jít o výrobky určené ke kouření, aby se jednalo o výrobky určené ke kouření*“, a konstatuje, že stěžovatelčina argumentace se pohybuje v kruhu. Krajský soud ovšem přehlédl, že stěžovatelka zmiňuje nedostatečnost „*pouhé možnosti*“ užívání výrobku v souvislosti s definičním znakem bylinného výrobku určeného ke kouření, který je vyjádřen v § 2

pokračování

písm. d) zákona o ochraně zdraví slovy „jeho užívání zahrnuje jeho postupné spalování“, a nikoli v souvislosti s definičním znakem tohoto výrobku, který je v témže ustanovení formulován slovy „může se užívat prostřednictvím inhalace ústy nebo nosem“.

[9] Stěžovatelka je nadále přesvědčena, že nelze dovodit, že pouhá možnost užívání výrobku prostřednictvím spalovacího procesu postačuje k naplnění definičních znaků bylinného výrobku určeného ke kouření. Zákonem o ochraně zdraví stanovený zvláštní režim nakládání s bylinnými výrobky určenými ke kouření představuje výjimku z obecného režimu nakládání s bylinnými výrobky. Z tohoto důvodu je tedy nutné zákonnou definici bylinného výrobku určeného ke kouření vykládat restriktivně.

[10] Stěžovatelka přitom uznává, že výklad § 2 písm. d) zákona o ochraně zdraví, který přednesl krajský soud v bodu 17 napadeného rozsudku, se z logického hlediska jeví jako správný. Úskalím tohoto výkladu je však jeho nedotaženost, která v nynější věci vedla k tomu, že krajský soud subsumoval pod definici bylinného výrobku určeného ke kouření takové bylinné výrobky, které neobsahují žádné návykové látky ve smyslu § 2 písm. a) zákona o ochraně zdraví.

[11] Závěrem stěžovatelka zpochybnila správnost názoru krajského soudu, že „(částečná) transpozice směrnice proběhla i prostřednictvím zákona na ochranu zdraví“. Skutečnost, že se v důvodové zprávě k zákonu o ochraně zdraví uvádí, že definice bylinných výrobků určených ke kouření „reflektuje definici uvedenou ve směrnici 2014/40/EU“, nemá dle stěžovatelky jakoukoli relevanci. Podstatné podle ní je, že samotný zákon o ochraně zdraví žádné transpoziční ustanovení odkazující na směrnici neobsahuje.

[12] Stěžovatelka navrhl, aby NSS zrušil rozsudek krajského soudu, jakož i rozhodnutí žalované, a věc vrátil žalované k dalšímu řízení.

[13] Žalovaná setrvala na tom, že prokázala, že se v případě daných výrobků jedná o bylinné výrobky určené ke kouření. Předmětem úpravy provedené zákonem o ochraně zdraví je ochrana před škodami působenými užíváním návykových látek, kterými se pro účely tohoto zákona rozumí látky taxativně vyjmenované v § 2 písm. a) tohoto zákona (tj. alkohol, tabák, nikotin, omamné a psychotropní látky a jiné látky s psychoaktivními účinky, jejichž užívání může vést ke vzniku a rozvoji duševních poruch a poruch chování nebo se na něm podílet). Žalovaná nezpochybňuje stanovisko Ministerstva zdravotnictví z března roku 2020, na které odkazuje stěžovatelka, nicméně je přesvědčena, že všechny tři výrobky návykovou látku obsahovaly. Z dokumentace kontroly provedené inspektorátem plyne, že na obalu jednoho z uvedených výrobků a v nabídce dalších dvou výrobků v internetovém obchodě stěžovatelky je uvedeno, že vedle CBD tyto výrobky obsahují i další látku - THC (tetrahydrokanabinol), byť v množství menším než 0,3 %. Tato látka je uvedena na seznamu psychotropních látek v příloze č. 4 nařízení vlády č. 463/2013 Sb., o seznamech návykových látek. Není tedy pochyb o tom, že výrobky prodávané stěžovatelkou (*Legal cannabis 1 G Strawberry*, *CBD Cannatonic květy 1 g* a *CBD Tangie květy 1g*) návykovou látku obsahovaly.

[14] Žalovaná navrhl, aby NSS kasační stížnost zamítl.

[15] V replice stěžovatelka opětovně zdůraznila, že žalovaná se ve svém rozhodnutí vůbec nezabývala otázkou, zda dotčené výrobky obsahují návykové látky. Dále stěžovatelka namítla, že žalovaná při formulaci svého vyjádření nevzala v potaz znění § 2 odst. 1 písm. a) zákona o návykových látkách, z něhož nelze dovodit, že by stěžovatelkou prodávané výrobky obsahovaly návykovou látku ve smyslu tohoto zákona.

III. Posouzení kasační stížnosti

[16] Kasační stížnost není důvodná.

[17] Úvodem NSS konstatuje, že rozsudek krajského soudu je přezkoumatelný. Krajský soud vystihl podstatu věci, vypořádal všechny stěžejní žalobní námitky a své závěry řádně zdůvodnil. Totéž platí pro rozhodnutí správních orgánů, z nichž je zřejmé, z jakého skutkového stavu při posouzení věci vycházely a jakými úvahami se řídily.

[18] 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.*

[19] Dle § 3 odst. 3 zákona o ochraně zdraví *se zakazuje prodávat 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.*

[20] Dle § 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.*

[21] Dle § 6 odst. 4 písm. c) zákona o ochraně zdraví *prodejce tabákových výrobků, kuřáckých pomůcek, bylinných výrobků určených ke kouření a elektronických cigaret prostřednictvím prostředku komunikace na dálku je povinen písemně oznámit údaje o systému ověřování věku a jeho fungování Ministerstvu zdravotnictví, a to, jde-li o prodej kuřáckých pomůcek a bylinných výrobků určených ke kouření, do 15 dnů přede dnem zahájení tohoto prodeje.*

[22] V nynější věci byla sporná zejména otázka povahy výrobků – (*Legal cannabis 1 G Strawberry, CBD Cannatonic květy 1 g a CBD Tangie květy 1g*), resp. zda uvedené výrobky jsou bylinnými výrobky určenými ke kouření ve smyslu § 2 písm. d) zákona o ochraně zdraví.

pokračování

[23] V první řadě nelze souhlasit s názorem stěžovatelky, že v žalobou napadeném rozhodnutí se žalovaný nijak nezabýval otázkou, zda dané výrobky obsahují návykové látky. Tato námitka je zavádějící, protože v průběhu řízení před správními orgány (i krajským soudem) o odpovědi na tuto otázku nebylo pochyb. Je rovněž vhodné připomenout, že z hlediska soudního přezkumu tvoří rozhodnutí správních orgánů obou stupňů jeden celek (viz např. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 12. 10. 2004, čj. 5 Afs 16/2003-56, nebo rozsudek NSS ze dne 28. 12. 2007, čj. 4 As 48/2007-80). Žalovaný i krajský soud v odůvodnění svých rozhodnutí pak shodně s inspektorátem správně vycházely z toho, že dané výrobky obsahují návykovou látku. To je ostatně zjevné již z toho, jaký zákon byl na danou věc aplikován (tj. zákon o ochraně zdraví před škodlivými účinky návykových látek). Stěžovatelka tuto skutečnost ve správním řízení ani v řízení před krajským soudem nezpochybnila (např. v odvolání, či v žalobě). Správní orgány ani krajský soud tedy neměly jakýkoli důvod se touto otázkou blíže zabývat.

[24] Na tomto místě přitom musí NSS zdůraznit, že soudní řízení správní je ovládáno zásadou dispoziční 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 (rozsudky NSS ze dne 15. 2. 2012, čj. 1 Afs 57/2011-95, ze dne 22. 4. 2014, čj. 2 Ads 21/2014-20 a mnoho dalších). Citovanou námitku stěžovatelka v žalobě proti rozhodnutí žalované neuvedla. Stěžovatelka dosud stavěla svou argumentaci na tvrzení, že nebylo prokázáno, že dotčené výrobky nejsou způsobivé ke kouření. Námitka, že v těchto výrobcích nejsou návykové látky ve smyslu zákona na ochranu zdraví (resp. že touto otázkou se žalovaný blíže nezabýval), je tak v rozporu se zákazem uplatňování nových důvodů v řízení před NSS, které stěžovatelka neuplatnila v řízení o žalobě, ačkoli tak mohla učinit (§ 104 odst. 4 s. ř. s.). Jedná se tedy též o námitku nepřípustnou.

[25] Stěžovatelka soustavně namítá, že v nyní projednávané věci se nejedná o výrobky určené ke kouření. Této námitce nelze přisvědčit.

[26] Již inspektorát v rozhodnutí ze dne 14. 6. 2022 podrobně rozvedl, jak dospěl k závěru, proč dané výrobky nejenže obsahují návykové látky, ale také proč je lze kouřit. To je zřejmé např. z textu na str. 18 rozhodnutí inspektorátu: „*CBD květy konopí se používají rovněž k ubalení konopné cigarety tzv. předtočeného jointa. I zde, tak jako u ostatních CBD produktů, je uvedeno, že tento produkt není určen ke kouření a tak slouží podobně jako CBD květy jen ke sběratelským, vědeckým či výzkumnickým účelům. Jen velmi těžko se dá přijmout srovnání CBD květu marihuany, ze kterého lze ubalit jointa, s petrželovou natí, jejíž smysl použití se diametrálně liší od sušeného květu konopí. Závěrem pak správní orgán k uvedené problematice dodává, že CBD květy lze užívat několika způsoby, a to jednak perorálně v podobě sušenek či kapslí, popř. k přípravě čaje. Stejně jako u běžného konopí lze CBD palice i kouřit nebo využít pro vaporizaci (nazývané také jako vapování suchých bylin). Kouření se provádí stejným způsobem jako kouření marihuany. Oproti tomu vapování CBD květu se provádí pomocí vaporizéru – zařízení určeného pro vaporizování sušených bylin. Kouření konopných palic se provádí stejným způsobem jako kouření běžného konopí: nadrtit, ubalit, zapálit. Kouření i vaporizace jsou účinnými způsoby užití CBD květů.*“ Rovněž žalovaný dostatečně vysvětlil (str. 6 - 7 žalobou

napadeného rozhodnutí), proč jsou dotčené výrobky svou povahou vhodné ke kouření. Jedná se o typický způsob užití sušeného květu konopí. Následně v bodě 20 napadeného rozsudku krajský soud přílehavě poukázal na to, že stěžovatelka relevantním způsobem nezpochybnila závěry správních orgánů, které vedly ke klasifikaci daných výrobků jako výrobků určených ke kouření. Krajský soud přílehavě shrnul, 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 jeho popis obsahuje informaci o tom, že je určen k dalšímu zpracování. V případě výrobků *CBD Cannatonic květy 1 g* a *CBD Tangie květy 1g* se jedná o výrobky z rostliny konopí (100% květy), které lze také užívat postupným spalováním. Přestože rovněž popis těchto výrobků obsahuje informaci o tom, že nejsou určeny ke kouření, jejich balení takové použití nevylučuje. Krajský soud správně dovodil, že samotné kouření výrobku (tj. inhalace ústy nebo nosem) je jen jedním z možných způsobů jeho konzumace.

[27] Uvedené závěry jsou přitom v souladu s předchozí judikaturou NSS, který v obdobné věci v rozsudku ze dne 30. 5. 2024, čj. 4 As 278/2023-30 dovodil: „*Rozhodující je způsobilost sušeného květu konopí k užití kouřením, nikoliv přímé určení tohoto výrobku ke kouření.*“

[28] NSS tak uzavírá, že správní orgány i krajský soud dostatečně přesvědčivě uvedly, na základě čeho mají skutkový stav za dostatečně zjištěný. Ve vztahu k složení a povaze výrobku se NSS ztotožňuje se závěry správních orgánů a krajského soudu a v podrobnostech na jejich rozhodnutí pro stručnost odkazuje.

[29] Důvodná není ani námitka stěžovatelky, že samotný zákon o ochraně zdraví neobsahuje žádné transpoziční ustanovení, které odkazuje na směrnici. Takový výslovný odkaz totiž není zapotřebí. Transpozice představuje promítnutí věcného obsahu směrnice do vnitrostátního právního řádu. Cílem transpozice je tedy dosažení takové změny právního řádu členského státu Evropské unie, která zajistí dosažení cílů směrnice a je řádně aplikovatelná a vynutitelná. Transpozicí směrnice se krajský soud podrobně zabýval v bodech 21 až 23 napadeného rozsudku a správně konstatoval, že definice obsažené v § 2 písm. d) zákona na ochranu zdraví a v § 2 odst. 2 písm. d) zákona č. 110/1997 Sb., o potravinách a tabákových výrobcích jsou totožné a vycházejí z právní úpravy směrnice. Prostřednictvím těchto definic je zajištěna jednota výkladu práva a není důvod, proč by na souvislost definice v § 2 písm. d) zákona na ochranu zdraví a směrnici nemohl žalovaný poukázat. S tímto posouzením se NSS ztotožňuje a s ohledem na obecnost dané kasační námitky dále pro stručnost v tomto směru odkazuje na rozsudek krajského soudu.

IV. Závěr a náklady řízení

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

[31] Zároveň NSS 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

pokračování

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 31. července 2024

Ondřej Mrákota
předseda senátu