

Mgr. Daniel Pospíšil
ADVOKÁT

www.advokatpospisl.cz
Šemberova 71/6, 779 00 Olomouc

TRIS: 2025/0093/CZ (Czechia)

Evropská komise

Generální ředitelství pro vnitřní trh, průmysl,
podnikání a malé a střední podniky (GROW.E.3)

N105 5/25

B-1049 Bruxelles

GROW-E3@ec.europa.eu

grow-dir2015-1535-central@ec.europa.eu

Právní připomínky (Observations)

k oznámení 2025/0093/CZ – Návrh nařízení vlády
České republiky o seznamu psychomodulačních látek

Obsah

1	Úvod	2
1.1	Shrnutí hlavních připomínek	2
2	Dopady návrhu na zákon o návykových látkách – zákaz vývozu	3
3	Konflikt s právem EU: volný pohyb zboží (čl. 34, 35 SFEU).....	4
4	Neprokázané důvody podle čl. 36 SFEU (ochrana zdraví)	5
5	Nepřiměřenost a porušení zásady proporcionality (analýza alternativ).....	7
6	Systémové překážky pro obchod v EU – dopady na konopí a další produkty	8
6.1	Technické konopí (nízký obsah THC)	8
7	Absence hodnocení dopadů a důkladné analýzy souladu s EU právem.....	9
8	Relevantní judikatura Soudního dvora EU	10
8.1	C-663/18 – Kanavape (Francie).....	10
8.2	120/78 – Cassis de Dijon (Německo).....	10
8.3	C-639/11 – Komise vs. Polsko	11
9	Závěr a doporučení Komisi	11

1 Úvod

Tímto se na Vás obracím jako právní zástupce mého klienta, který je subjektem podnikajícím v oblasti, které se přímo dotýká níže specifikovaný návrh nařízení vlády České republiky o seznamu psychomodulačních látek. V tomto dokumentu tak uvádím, resp. společně s mým klientem uvádíme, rozhodné skutečnosti, jež by měly být zváženy pro zamezení vzniku překážek na vnitřním trhu ještě před tím, než se začnou projevovat.

Dne 17.02.2025 bylo v rámci systému TRIS (směrnice EU 2015/1535) oznámeno opatření **2025/0093/CZ – návrh nařízení vlády České republiky o seznamu psychomodulačních látek** (dále jen „návrh nařízení“). Toto stanovisko je předkládáno s cílem upozornit Evropskou komisi na zásadní právní problémy předmětného návrhu. Zejména poukazujeme na to, že přijetí návrhu nařízení v oznámené podobě by mělo **přímý dopad do českého zákona o návykových látkách** (zákon č. 167/1998 Sb., ve znění zákona č. 321/2024 Sb.) spočívající v **zavedení zákazu vývozu psychomodulačních látek, který nebyl v důvodové zprávě k návrhu nařízení vůbec analyzován**. Tento **zákaz vývozu** je v zásadním rozporu s právem Evropské unie, zejména s **články 34 a 36 SFEU** upravujícími volný pohyb zboží, přičemž nebyl náležitě odůvodněn z hlediska možných výjimek. Navrhované opatření považujeme za **nepřiměřené**, odporující zásadě proporcionality (a nepřímo i zásadě subsidiarity) a potenciálně diskriminační. Dále zdůrazňujeme, že nařízení v praxi vytvoří **systémové překážky volného pohybu zboží v EU**, a to i v oblasti **technického konopí a příbuzných produktů**, které mají jinak na vnitřním trhu legální využití. V neposlední řadě kritizujeme **absenci hodnocení dopadů regulace (RIA) a analýzy souladu s právem EU** ohledně vývozu v procesu přípravy návrhu. Toto stanovisko odkazuje na relevantní judikaturu Soudního dvora EU (zejména rozsudky **C-663/18 Kanavape**, **120/78 Cassis de Dijon**, **C-639/11 Komise vs. Polsko**), která dokládá, že obdobná omezení volného pohybu byla shledána nepřipustnými.

Na základě níže rozvedených argumentů **vyzýváme Evropskou komisi**, aby v rámci oznamovacího procesu vydala k návrhu **podrobné stanovisko (the "detailed opinion")** ve smyslu **čl. 6 Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2015/1535** a zabránila tak přijetí návrhu nařízení v předložené podobě.

1.1 Shrnutí hlavních připomínek

- **Nezohledněný dopad do národní legislativy:** Zařazením látek do seznamu psychomodulačních látek (příloha návrhu nařízení) **automaticky dojde k zavedení zákazu jejich vývozu** podle zákona o návykových látkách. Tento zásadní dopad **nebyl v důvodové zprávě posouzen** ani zmíněn.
- **Rozpor s volným pohybem zboží (čl. 34 a 35 SFEU):** Zákaz vývozu představuje **množstevní omezení vývozu** (resp. opatření s rovnocenným účinkem) ve smyslu čl. 35 SFEU. Takové opatření je **prima facie zakázané** a přípustné jen výjimečně za splnění přísných podmínek. Návrh nařízení ani jeho důvodová zpráva však **neobsahují žádné odůvodnění** tohoto omezení z hlediska práva EU.
- **Nedostatečné odůvodnění ve smyslu čl. 36 SFEU:** Potenciální výjimka pro ochranu veřejného zdraví (čl. 36 SFEU) nebyla náležitě zdůvodněna. Návrh sám uvádí, že dotčené látky **“nepředstavují závažné riziko pro veřejné zdraví”**, což podřívá jakýkoli argument, že absolutní zákaz jejich vývozu je nezbytný pro ochranu zdraví. Důvodová zpráva neprokazuje, proč by export těchto **legálních a regulovaných látek** měl ohrozit veřejné zájmy.
- **Nepřiměřenost opatření – porušení principu proporcionality:** Úplný zákaz vývozu je **krajním opatřením**, které **nezohledňuje mírnější alternativy**. Je zjevně rozporné, že

látky považované za dostatečně bezpečné pro omezený prodej na českém trhu, by měly být současně absolutně vyloučeny z oběhu v rámci EU. Opatření také postrádá vnitřní logiku – např. zákon připouští určité **výjimky pro technické, průmyslové, kosmetické či potravinářské využití**, avšak paušální zákaz vývozu takové využití znemožňuje, což vytváří **právní nekonzistenci** bez odůvodněného smyslu. Tento nesoulad svědčí o neproporcionálnosti a potenciálně i **diskriminačním dopadu** (viz dále).

- **Systémové překážky v interním trhu:** Zavedení kategorie psychomodulačních látek s národně specifickými omezeními (zejm. zákaz vývozu) povede k **fragmentaci jednotného trhu**. Česká republika by de facto izolovala obchod s určitými produkty (např. technické konopí do 1 % THC) pouze na své území, ačkoliv v jiných členských státech mohou být tyto produkty legálně uváděny na trh. To vytvoří **systémovou překážku volného pohybu zboží v EU** a naruší zásadu vzájemného uznávání.
- **Absence RIA a posouzení souladu s právem EU:** Návrh byl připraven ve **zkráceném legislativním režimu bez řádného hodnocení dopadů (RIA)** – vláda udělila výjimku z provedení RIA dne 20.12.2024. Tento postup způsobil, že **nebyly důsledně zváženy dopady na podnikatele ani na mezinárodní obchod a neproběhla podrobná analýza souladu s právem EU** (zejm. s principy volného trhu).
- **Relevantní judikatura SDEU:** Soudní dvůr EU opakovaně zdůraznil nepřípustnost **nedomyšlených národních omezení obchodu**. Věc **Kanavape (C-663/18)** potvrdila, že členské státy **nesmí zakázat uvádění na trh produktu legálně vyrobeného v jiném státě**, pokud chybí skutečné důvody ohrožení veřejného zájmu viz „*Soudní dvůr Evropské unie (SDEU) rozhodl, že členské státy EU nemohou zakázat uvádění na trh kanabidiolu (CBD) zákonem vyrobeného v jiném členském státě, pokud je extrahován z rostliny Cannabis sativa jako celek a nikoli pouze z její vlákniny a semen. Tento dlouho očekávaný rozsudek také jasně ukazuje, že SDEU nepovažuje CBD za narkotikum.*“. Ve věci **Cassis de Dijon (120/78)** byl zaveden princip, že **výrobek legálně uvedený na trh v jednom státě musí být v principu přijat k oběhu i v jiném státě**, ledaže existují přísné naléhavé požadavky (např. ochrana zdraví) a omezení jsou přiměřená. Důležité však je, že argumentace ochranou zdraví zde neobstojí – v takovém případě by totiž výrobky nebylo možné prodávat ani v České republice. V dalším případě, tj. **Komise vs. Polsko (C-639/11)** bylo uvedeno, že i opatření odůvodňovaná bezpečností neobstojí, pokud nejsou **podložena důkazy o reálném riziku a jsou nepřiměřená** danému cíli. Tyto rozsudky tak analogicky podporují náš závěr, že plošný zákaz vývozu psychomodulačních látek je v rozporu s právem EU.
- **Požadavek na zásah Komise:** Z uvedených důvodů žádáme, aby Evropská komise vydala **podrobné stanovisko** k oznámenému návrhu podle směrnice č. 2015/1535. Komise by měla ČR **upozornit na nesoulad opatření s právem EU** a vyzvat k úpravě či stažení návrhu. V předložené podobě by opatření znamenalo **neodůvodněné omezení vnitřního trhu**, a Komise by proto měla **zabránit jeho přijetí**.

Níže uvádíme detailní rozbor uvedených bodů.

2 Dopady návrhu na zákon o návykových látkách – zákaz vývozu

Navrhované nařízení vlády má zdánlivě úzký předmět – **stanovit seznam psychomodulačních látek** formou přílohy. Ve skutečnosti však **spouští celou řadu omezení** zavedených nedávnou novelou (č. 321/2024 Sb.) zákona č. 167/1998 Sb., o návykových látkách. Tento novelizovaný zákon nově zavedl do českého práva **definici „psychomodulační látky“** a umožnil jejich kontrolovanou regulaci místo úplné prohibice. Psychomodulačními látkami jsou dle zákona **“nové psychoaktivní látky a další látky s psychoaktivním účinkem, které nepředstavují závažné riziko pro veřejné zdraví nebo riziko závažných sociálních dopadů... a jsou uvedeny v nařízení vlády o seznamu psychomodulačních látek”**. Jinými slovy, aby se určité látky mohly tímto mírnějším

způsobem legálně regulovat (namísto zařazení mezi zakázané omamné látky), musí je vláda zařadit do uvedeného seznamu.

Návrh nařízení naplňuje právě tuto funkci – navrhuje zařadit **4 konkrétní látky/produkty: kratom, extrakt z kratomu, konopí s obsahem do 1 % THC a konopný extrakt/tinkтуру s obsahem do 1 % THC**. Důvodová zpráva uvádí, že tyto látky byly vybrány, neboť **splňují podmínku nepředstavování závažného rizika pro veřejné zdraví ani závažných sociálních rizik** (v tomto kontextu je tak zřejmé, že neobstojí argumentace závažnou ochranou zdraví ve věci zákazu vývozu). Zařazení na seznam tedy umožní jejich **legální uvádění na trh v ČR za přísných regulačních podmínek** stanovených zákonem. Smyslem je omezit jejich dostupnost (zejm. pro mládež) a zároveň **dekriminalizovat** držení těchto méně nebezpečných látek, aby uživatelé nebyli trestně postihováni jako u tvrdých drog. Dlužno podotknout, že do regulace tak spadají i látky do 0,3 % THC, což je zcela neadekvátní.

Zásadní **opomenutí důvodové zprávy** však spočívá v tom, že jakmile jsou tyto látky právním předpisem označeny za „psychomodulační“, automaticky se na ně vztahují veškerá omezení a povinnosti dle zákona o návykových látkách. Kromě požadavků na licence pro výrobu, distribuci či prodej, zákon obsahuje také ustanovení o **dovozu a vývozu psychomodulačních látek**. Konkrétně § 33g odst. 2 zákona č. 167/1998 Sb. (v novelizovaném znění) stanoví jednoznačně: **„Zakazuje se vývoz psychomodulačních látek mimo území České republiky.“**, s jedinou výjimkou **malého množství pro osobní potřebu fyzickou osobou**. Jinými slovy, právníkům ani podnikajícím fyzickým osobám **není dovoleno tyto látky vyvážet do jiných zemí** (ať už v rámci EU či mimo ni). **Import** je naproti tomu povolen, avšak jen držitelé povolení k nakládání s těmito látkami; což nedává logiku zákazu vývozu (vzhledem k ochraně zdraví, jak je uvedeno v důvodové zprávě, by to totiž mělo být přesně naopak). Jedná se tedy o **asymetrický režim**: dovoz za splnění podmínek ano, vývoz nikoli (kromě turisty vezoucího si nepatrné množství pro sebe).

Tento **zásadní dopad** – praktické uzavření českého trhu s danými látkami směrem ven – **nebyl v materiálech předkladatele vůbec rozebrán**. Důvodová zpráva se soustředí na odůvodnění samotného zařazení látek na seznam (z hlediska vnitrostátní regulace a veřejného zdraví v ČR), avšak **nijak se nevěnuje otázce zahraničního obchodu**. V části „Zhodnocení souladu s mezinárodními smlouvami“ pouze obecně konstatuje soulad s právními závazky ČR, aniž by řešila závazky plynoucí z práva EU v oblasti volného pohybu zboží. Skutečnost, že navržená regulace znamená **omezení obchodování mezi členskými státy**, není vůbec zmíněna. To lze přičíst i tomu, že vláda si nechala schválit **výjimku z řádného připomínkového řízení a RIA** (Regulatory Impact Assessment) „s ohledem na ochranu veřejného zdraví“. Tím ovšem došlo k tomu, že **ekonomické a právní dopady** nebyly standardně vyhodnoceny žádným nezávislým subjektem.

Shrnutí problému: Zařazením uvedených látek (kdy nelogičnost spatřujeme zejména v oblasti regulace THC do 0,3 %) na seznam psychomodulačních látek se tyto komodity **stanou legálními pro kontrolovaný prodej v ČR**, avšak **současně bude jejich vývoz ze země pro podnikatele absolutně zakázán**. Toto omezí jejich **volný pohyb v rámci EU**. Vzhledem k tomu, že předkladatel tuto dimenzi opomněl, je nutné ji posoudit právě prizmatem práva EU a ochrany jednotného trhu, jak činíme dále.

3 Konflikt s právem EU: volný pohyb zboží (čl. 34, 35 SFEU)

Volný pohyb zboží je jedním ze základních pilířů vnitřního trhu EU. Primární právo (Smlouva o fungování EU, SFEU) zakazuje členským státům přijímat opatření, která by neoprávněně bránila obchodní výměně mezi státy. Konkrétně **článek 34 SFEU** stanoví zákaz množstevních omezení dovozu a **opatření s rovnocenným účinkem** mezi členskými státy; **článek 35 SFEU** pak totéž

pro vývoz. Zákaz se vztahuje na **všechna vnitrostátní opatření**, která by mohla **přímo nebo nepřímo, skutečně nebo potenciálně** narušit obchod uvnitř EU. Judikatura SDEU v této souvislosti hovoří o velmi širokém pojetí „opatření s rovnocenným účinkem“ – zahrnuje jakékoliv národní předpisy, jež by mohly ztížit tok zboží přes hranice, ač nejsou formálně celnětarifní povahy.

Navrhované opatření (ve spojení se zmíněným ustanovením zákona) zavádí **přímé množstevní omezení vývozu – úplný zákaz vyvážení** dotčených látek z České republiky. Takový zákaz je **učebnicovým příkladem** opatření spadajícího pod čl. 35 SFEU. Z pohledu práva EU nepochybně představuje **omezení volného pohybu zboží**. Je irelevantní, že zákaz vychází z vnitrostátního zákona – rozhodující je jeho účinek na obchod mezi státy.

Je třeba zdůraznit, že z hlediska práva EU **není podstatné, zda opatření formálně nerozlišuje domácí a zahraniční subjekty**. I opatření **aplikovaná stejně na všechny subjekty** mohou fakticky bránit obchodu. V daném případě je nicméně dopad **asymetrický**: Česká republika by **zakázala export** svých (českých) produktů, zatímco **import obdobných produktů z jiných zemí umožňuje** (byť regulovaně). Tento model paradoxně **znevýhodňuje české výrobce** (ti nemohou prodávat na jednotném trhu), zatímco zahraniční producenti mohou přes autorizované dovozce vstupovat na trh český. Ač cílem zřejmě nebyla protekce domácího trhu (spíše naopak izolace trhu), výsledkem je **narušení rovnováhy obchodních podmínek** v neprospěch českých provozovatelů. **Diskriminační efekt** opatření tak může vzniknout nepřímo: zahraniční zboží má přístup k českým spotřebitelům (splní-li podmínky), ale české zboží nemá přístup ke spotřebitelům v jiných státech, ani když by tam splňovalo místní předpisy.

Klíčovým principem volného pohybu zboží je **vzájemné uznávání: produkt, který byl legálně vyroben a uveden na trh v jednom členském státě, musí mít v zásadě volný přístup i na trh jiného členského státu** (viz 120/78 – Cassis de Dijon). Výjimky z tohoto principu mohou existovat, ale pouze za velmi striktních podmínek (viz níže k čl. 36 SFEU). Česká právní úprava však tím, že **znemožňuje českým výrobcům vůbec vyvést zboží za hranice, předchází jakékoli možnosti uplatnění principu vzájemného uznávání**. Zahraniční státy ani nedostanou šanci posoudit, zda daný český produkt odpovídá jejich požadavkům – export je zastaven už na české straně. To je ve zřejmém rozporu s duchem i literou výše uvedených ustanovení SFEU a příslušné judikatury.

Lze konstatovat, že navrhovaný zákaz vývozu **spadá pod zákaz čl. 35 SFEU** a současně odporuje i **zásadám plynoucím z čl. 34 SFEU** (princip volného pohybu obecně, nediskriminace, vzájemné uznávání). Tudíž jde o **opatření neslučitelné s právem EU, pokud** nesplňuje podmínky některé z legitimních výjimek dle čl. 36 SFEU. Tyto výjimky (např. ochrana zdraví a života lidí) však musejí být vykládány restriktivně a opodstatněny reálnými důkazy o nutnosti opatření. Sama důvodová zpráva však uvádí, že tyto látky nepředstavují přímé riziko – **nepředstavují závažné riziko pro veřejné zdraví nebo riziko závažných sociálních dopadů**. V další části sdělujeme, že v daném případě podmínky čl. 36 SFEU splněny nejsou.

4 Neprokázané důvody podle čl. 36 SFEU (ochrana zdraví)

Článek 36 SFEU připouští, že **zákazy nebo omezení dovozu, vývozu či tranzitu zboží** mohou být odůvodněny mimo jiné **ochranou veřejného pořádku, bezpečnosti a zdraví lidí**. Avšak taková omezení **„nesmějí být prostředkem svévolné diskriminace ani zastiřené (skryté) omezení obchodu mezi státy“** a musí **respektovat princip proporcionality** – tedy být způsobilá k naplnění sledovaného cíle a nepřekračovat rámec toho, co je k cíli nezbytné.

V případě psychomodulačních látek lze předpokládat, že **zamýšleným cílem** regulatorního režimu je **ochrana veřejného zdraví** (zejména mládeže) a veřejné bezpečnosti (prevence intoxikací, udržení kontroly nad trhem s těmito látkami). Tyto cíle jsou legitimní. Nicméně **účinnost a nezbytnost absolutního zákazu vývozu** k naplnění těchto cílů **nebyla doložena a je zjevně nelogická, jelikož v takovém případě by se spíše nabízel zákaz dovozu, nikoli zákaz vývozu.**

Důvodová zpráva se primárně soustředí na ochranu zdraví **vnitrostátní populace** – argumentuje, že regulovaný legální trh s psychomodulačními látkami lépe ochrání zejména děti a mládež (omezením dostupnosti a kontrolou kvality) a předejde se trestání uživatelů. **Nikde však nevysvětluje, jakou roli v tom hraje zákaz vývozu.** Z pohledu veřejného zdraví v ČR má vývoz českých produktů do zahraničí **nulový přímý dopad** – zdraví obyvatel ČR tím není ohroženo, neboť vývoz znamená, že produkty zemi opouštějí. Případné riziko by se týkalo obyvatel jiných států. **Není úkolem jednoho členského státu chránit zdraví obyvatel jiného členského státu** před výrobky, které on sám považuje za akceptovatelné a legální. Každý stát má právo (v mezích práva EU) regulovat na svém území, co bude dostupné jeho vlastním občanům. Pokud cílem české úpravy bylo „nepřispívat“ k šíření těchto látek v jiných zemích, jde o paternalistický postoj, který **nemá oporu v čl. 36 SFEU**. Tento článek umožňuje výjimky pro ochranu určitých zájmů **toho daného státu**, nikoli zavádění opatření na ochranu jiných států před jejich vlastním dovozem.

Je paradoxní, že ČR uznává dané látky za **dostatečně bezpečné pro kontrolované užívání na svém území** (proto je legalizuje jako psychomodulační místo úplného zákazu), ale současně by implicitně tvrdila, že **pro jiné státy by tak bezpečné nebyly**, takže se nesmí vyvézt. Tento rozpor poukazuje na **nedostatek logiky a důkazů**. Buď jsou látky natolik nebezpečné, že by jejich volný oběh (byť regulovaný) ohrozil zdraví – pak by ale neměly být povoleny ani k prodeji v ČR. Anebo nepředstavují závažné riziko (jak tvrdí důvodová zpráva) – pak není důvod bránit jejich pohyb do států, které je případně také tolerují.

Pokud by snad obhajobou zákazu vývozu měla být ochrana veřejného zdraví **v jiných státech EU**, je třeba připomenout, že **každý členský stát si sám střeží své veřejné zdraví** regulací dovozu a prodeje určitých látek na svém území. Některé členské státy produkty z konopí (CBD atd.) již regulují či omezují, jiné nikoli. Existuje celoevropský mechanismus pro **nové psychoaktivní látky** – systém včasného varování a možnost společných unijních opatření (nařízení EU 2017/2101). Pokud by některá z těchto látek představovala vážné ohrožení pro EU, řešilo by se to koordinovaně. **Jednostranný český zákaz exportu** tedy není nezbytný k ochraně veřejného zdraví v EU; jde spíše o **překotné národní opatření**.

Soudní dvůr EU opakovaně zdůraznil, že členský stát, který se odvolává na výjimku dle čl. 36 (např. ochranu zdraví), **musí prokázat realitu nebezpečí** a nemožnost řešit je méně omezujícím způsobem. V **případu Kanavape (C-663/18)** Francie argumentovala ochranou veřejného zdraví, když zakázala uvádění na trh CBD získaného z celých rostlin konopí (CBD liquid do e-cigaret). SDEU však konstatoval, že **CBD není narkotikum** a že **francouzský zákaz představuje opatření rovnocenné množstevnímu omezení**, které lze ospravedlnit jen za podmínek čl. 36 SFEU. **Nebylo prokázáno**, že by CBD představovalo riziko pro zdraví; naopak dostupné vědecké poznatky nenaznačovaly škodlivé účinky srovnatelné s nelegálními drogami. Francie navíc **nevyužila mírnější opatření** (např. stanovení maximálního obsahu THC, kontrolu kvality), a proto byl její zákaz shledán nepřiměřeným. **Obdobně v našem případě:** Česká republika **netvrdí, že by např. konopí (do 1 % THC) bylo vysoce nebezpečné – tvrdí dokonce opak**. Tím méně lze zdůvodnit, proč by jejich export měl být kategoricky zapovězen. **Žádná analýza zdravotních rizik spojených s vývozem nebyla provedena.**

Další paralelu lze vidět v dalším, již zmíněném, **rozsudku Komise vs. Polsko (C-639/11)**. Polsko obhajovalo svůj zákaz registrace vozidel s pravostranným řízením na svém území **bezpečnostními důvody** (ochrana životů a zdraví účastníků silničního provozu). To jistě spadá pod veřejnou bezpečnost/zdraví podle čl. 36. Soud však zkoumal **proporcionalitu**: zjistil, že opatření **neřeší celé riziko** (pravostranná vozidla turistů mohla v Polsku jezdit nadále bez přestavby) a že **chybí důkazy**, že by taková vozidla působila více nehod. Tedy **nebylo prokázáno**, že zákaz je nutný a efektivní. Stejně tak český zákaz vývozu psychomodulačních látek neřeší např. situaci, kdy si cizinec nakoupí v ČR a odveze s sebou – to zákon paradoxně **dovoluje v „malém množství pro osobní potřebu“**. Skutečně nebezpečnou látku by logicky nenechával vyvézt ani v malém množství. **Inkoherence výjimky** (neomezené množství nesmí vyvézt nikdo, malé množství jednotlivec ano) podkopává argument o nezbytnosti – podobně jako v polské kauze turisté s pravostrannými vozy.

Z uvedeného plyne, že **zákaz vývozu v navrhované úpravě nesplňuje podmínky čl. 36 SFEU**. Není **řádně odůvodněn** žádným naléhavým veřejným zájmem v kontextu ČR, není **podložen důkazy** o nutnosti, a navíc vykazuje **vnitřní rozpory**. Opatření se tudíž jeví spíše jako „**zastřené omezení obchodu**“ – navenek deklarovaným cílem je ochrana zdraví, avšak ve skutečnosti není zřejmé, čím zdraví je tím chráněno a před čím. Může vyvolávat dojem, že jde spíše o politicky motivovanou snahu **zamezit exportu „kontroverzních“ látek** (snad aby ČR nebyla zdrojem těchto produktů v EU), což však není právně uznaný důvod v rámci výjimek čl. 36.

5 Nepřiměřenost a porušení zásady proporcionality (analýza alternativ)

I pokud by byl shledán legitimní cíl opatření, **princip proporcionality** vyžaduje, aby zvolené prostředky byly **vhodné a nezbytné** k jeho dosažení, a pokud existuje více možných prostředků, aby byl zvolen ten **nejméně omezující** volný pohyb zboží. V tomto směru návrh zcela selhává.

Absolutní zákaz vývozu je extrémním řešením. Komparativně lze zmínit, že i v případě tvrdých omamných látek (podléhajících mezinárodní kontrole) se obvykle uplatňuje spíše **licenční režim pro vývoz** (vývozní povolení) než úplný zákaz – umožňuje se např. vývoz pro lékařské či výzkumné účely. Naproti tomu zde by byl zakázán jakýkoli komerční vývoz psychomodulačních látek, **bez ohledu na účel či bezpečnostní opatření**. Předkladatel nezkoumal možnosti jako: zavést **vývozní povolení** či notifikaci pro vývozce, stanovit **kvóty** nebo jiné omezení objemu, případně koordinovat s orgány cílových států. Okamžitě bylo zvoleno nejprísnejší možné opatření („zero-tolerance“ pro export). V kontextu vývozu se tak psychomodulační látky dostávají na roveň s psychoaktivními látkami, což zcela postrádá právní i faktický smysl.

Takový přístup **nezohledňuje nuance v použití těchto látek**. Paradoxně zákon sám obsahuje určitá **vyjmutí z definice psychomodulačních látek** podle účelu použití. Pokud produkt z konopí není určen k lidské spotřebě (např. technické či kosmetické využití), zřejmě nespadne pod tento režim a neměl by podléhat zákazu vývozu. **Z praxe však vyplývá právní nejistota**, protože hranice mezi účely může být tenká. **Nevyjasněnost a nekonzistence** v zákoně (výjimky vs. obecný zákaz) povedou k aplikačním problémům, a tak právní nejistotě. To potvrzuje, že opatření **nebylo promyšleno do detailu** a už vůbec **ne testováno hlediskem přiměřenosti**.

Zásada proporcionality je v kontextu volného pohybu úzce spjata i s principem **subsidiarity** v širším slova smyslu: regulace, která má **přeshraniční dopad**, by měla být řešena na co nejvhodnější úrovni. Pokud problém (např. nebezpečné nové psychoaktivní substance) překračuje hranice jednoho státu, je vhodná **koordinovaná reakce na úrovni EU** či prostřednictvím spolupráce, namísto nekoordinovaných národních zákazů, které tržní trh. Česká vláda však postupovala jednostranně a **neposoudila, zda její opatření nevytváří rozpor se společnými potřebami EU**. Jak uvedla Evropská komise již po rozsudku Cassis de Dijon (120/78), členské státy při tvorbě

předpisů ovlivňujících obchod „nemohou vycházet výlučně z národních hledisek a brát v úvahu jen požadavky týkající se domácích produktů; řádné fungování společného trhu vyžaduje, aby každý stát zohlednil i legitimní zájmy ostatních členských států“. Česká republika tím, že ignorovala dopad na ostatní státy (zákaz vývozu do jejich trhů), porušila tento princip.

Navržené opatření tak působí jako **nepřiměřené** i v tom smyslu, že jde nad rámec toho, co je nutné k dosažení deklarovaného cíle (ochrana zdraví v ČR). **Alternativní, mírnější prostředky** nebyly zvažovány (například **monitorování vývozu** a sdílení těchto informací s orgány státní správy). Zcela chybí **další posouzení rizika**: kdyby obavou bylo, že volnější režim v ČR povede k nekontrolovanému šíření látek do zemí, kde jsou zakázané, nabízí se řešení **přísné kontroly velkoobchodní distribuce** a spolupráce s orgány jiných států.

Potenciální diskriminace: U opatření bránících obchodu se také zkoumá, zda nezavádí **arbitrární rozlišování**. Zde lze namítnout, že česká úprava zjevně **rozlišuje mezi transakcemi uvnitř ČR a transakcemi přeshraničními**. Domácí prodej za přísných podmínek je povolen, zatímco prodej zahraniční (vývoz) nikoli. Toto **nepřiměřeně zvýhodňuje tuzemský spotřebitelský trh** na úkor mezinárodního obchodního trhu. Český spotřebitel (je-li dospělý) si bude moci tyto produkty koupit, zatímco spotřebitel v jiném státě EU si stejný český produkt legálně koupit nemůže, ani kdyby jeho stát takový prodej povoloval. Dochází tím k **omezení práv spotřebitelů v jiných státech na přístup k legálním produktům** a k **omezení svobody podnikání českých subjektů** (mohou prodávat jen doma, nikoli volně v EU). To lze považovat za **neodůvodněné rozdílné zacházení** s přeshraničním prvkem oproti situaci čistě domácí. V důsledku lze hovořit o **diskriminačním účinku na základě místa odbytu**. Cílem tohoto opatření tak může být i záměrná likvidace podnikatelských subjektů; což je nepřipustné.

Z výše uvedených úvah vyplývá, že opatření nejenže postrádá řádné odůvodnění, ale je i **disproporcionální** v širším slova smyslu – **nevhodně koncipované, příliš striktní a nesystémové**; v konečném důsledku až likvidační.

6 Systémové překážky pro obchod v EU – dopady na konopí a další produkty

Navrhované nařízení a související zákonný režim mohou mít dalekosáhlé **důsledky pro určité sektory trhu** v rámci celé EU. Upozorňujeme zejména na oblast **produktů z technického konopí**, případně dalších látek, které by mohly být do seznamu v budoucnu přidány (zmiňuje se např. hexahydrokanabinol/HHC).

6.1 Technické konopí (nízký obsah THC)

Je pozitivní, že limit 1 % THC je výrazně vyšší než obecně platný evropský standard pro tzv. průmyslové konopí (0,3 % THC). Tento krok vytváří potenciál pro **nové konopné produkty** (květy, extrakty, tinktury) určené k rekreačnímu či wellness užití, které by byly legálně dostupné na českém trhu. Avšak **zákaz vývozu** znamená, že **český trh by byl „jednosměrný“**: konopné produkty do 1 % THC by mohly být dovezeny (např. z jiných zemí, které mají <0,3 % THC), ale **čeští producenti by nesměli vyvážet své výrobky tam, kde by případně byly legální**.

To vytváří **tržní anomálii**. Představme si, že jiný členský stát by měl obdobnou toleranci k nízko-potentnímu konopí a umožňoval prodej květů s např. 0,5 % THC. Český producent by logicky měl zájem do takové země vyvážet, zejména pokud domácí trh je omezený. Český zákon mu to však

zakazuje, ač by cílový stát dovoz akceptoval. **Evropský vnitřní trh tak nemůže fungovat**, trh se štěpí. Zahraniční producenti s nižším obsahem THC mohou přes dovoz proniknout do ČR, ale Češi nemohou proniknout jinam ani tam, kde jsou jejich výrobky v souladu s předpisy. To **narušuje hospodářskou soutěž a přežití domácího odvětví**. Českým společnostem zůstává jen domácí klientela; jakákoli expanze je ilegální. Taková situace může **demotivovat inovace a investice** do tohoto odvětví v ČR, protože trh je uměle omezen hranicemi státu. Jak již bylo uvedeno, v konečném důsledku se jedná o likvidační úpravu.

Navíc v oblasti konopných derivátů existuje **poměrně rozvinutý evropský obchod** – např. CBD oleje, kosmetika s CBD, potravinové doplňky atd. Byť jejich právní status se v různých státech liší, Soudní dvůr v případě Kanavape (C-663/18) potvrdil princip, že **CBD legálně vyrobené v jednom státě nesmí být jiným státem bezdůvodně zakázáno**. Český absolutní zákaz vývozu by znemožnil **aplikovat princip vzájemného uznávání** i tam, kde by mohl pomoci vyřešit kolize pravidel – místo aby se spor řešil mezi dovozcem a úřady dovážející země, český výrobce by se ani nemohl pokusit svůj výrobek nabídnout. Tím česká úprava **podkopává jednotný trh s konopnými produkty**, který se v EU postupně formuje (např. novelizací nařízení o nových potravinách pro CBD atd.). Místo integrace dochází k **izolaci národního trhu**.

7 Absence hodnocení dopadů a důkladné analýzy souladu s EU právem

Důvodová zpráva otevřeně přiznává, že byl zvolen **urychlený postup bez RIA** (hodnocení dopadů). I meziresortní připomínkové řízení bylo dle důvodové zprávy vypuštěno. Tento postup možná vycházel z domnělé naléhavosti (snaha rychle reagovat na šíření HHC a podobných látek). Nicméně je evidentní, že právě kvůli absenci těchto procesů nebyly identifikovány problémy, na něž nyní upozorňujeme.

Regulatorní dopady – zejména ekonomické a obchodní – nebyly posouzeny. Nebyla provedena žádná **cost-benefit analýza**, která by zvažovala, jak zákaz vývozu ovlivní české podnikatele, zda nepovede ke ztrátám příjmů, pracovních míst apod. Stát **ignoruje ušlé příležitosti z exportu**.

Soulad s právem EU – v části důvodové zprávy mělo být hodnoceno, zda návrh neobsahuje ustanovení technického předpisu, což bylo odbyto konstatováním, že jde o technický předpis a bude notifikován. Chybí však **materiální analýza**, zda obsah (zejm. zákaz vývozu) není v rozporu s primárním právem EU. Předpokládáme, že v řádném připomínkovém řízení by na tuto kolizi mohlo upozornit např. Ministerstvo průmyslu a obchodu či Úřad pro ochranu hospodářské soutěže. Bohužel zrychlený postup tyto brzdy odstranil.

Evropská komise by měla vzít v potaz, že **čl. 5 odst. 2, resp. směrnice 2015/1535** (procedura TRIS), resp. i SFEU, jí dává možnost vydat **podrobné stanovisko právě v situaci, kdy se domnívá, že oznámený předpis by mohl vytvořit překážky obchodu v rámci EU**. Tato eventuality zde nastala zřejmě neúmyslně, avšak o to naléhavěji je třeba na ni upozornit, neboť česká strana sama ji nereflektovala.

Komise by dále mohla zvážit, že **absence RIA** a analýzy souladu s EU právem v návrhu může nasvědčovat **systémovému problému v legislativním procesu**. Pokud členský stát přijímá technické předpisy bez těchto analýz, zvyšuje se riziko konfliktu s právem EU. V tomto ohledu může odůvodněné stanovisko Komise zdůraznit nutnost **důkladného posouzení dopadů** před přijetím tak významného opatření.

Závěrem této části lze konstatovat, že **procesní pochybení** (vynechání RIA a připomínek) vedlo k **hmotněprávnímu pochybení** (návrh, který není v souladu s EU právem). Nápravu lze nyní zjednat právě skrze intervence v rámci TRIS.

8 Relevantní judikatura Soudního dvora EU

Na podporu výše uvedených argumentů odkazujeme na několik klíčových rozsudků Soudního dvora EU, které se zabývají dovoleností opatření omezujících volný pohyb zboží a výkladem článků 34–36 SFEU v obdobných kontextech. I když již byly výše rozvedeny, zde jsou uvedeny v konkrétnostech.

8.1 C-663/18 – Kanavape (Francie)

Věc Kanavape se týkala **zákazu uvádění na trh CBD oleje** ve Francii, pokud byl získán z celé rostliny konopí (Francie dovolovala pouze CBD z částí rostlin neobsahujících THC). Šlo tedy o **národní omezení obchodování s produktem**, který byl legálně vyroben v jiném členském státě (České republice). SDEU v roce 2020 rozhodl, že: *„Členské státy nemohou zakázat uvádění na trh kanabidiolu (CBD) legálně vyrobeného v jiném členském státě, pokud je získán z rostliny Cannabis sativa v celém jejím rozsahu.“*. Takový zákaz totiž představuje **omezení dovozu** (kvantitativní restrikcí) mezi členskými státy. Soud zdůraznil, že **CBD není omamnou látkou a aplikoval články 34 a 36 SFEU: Opatření zakazující prodej je v rozporu s čl. 34** a může být výjimečně ospravedlněno **jen na základě čl. 36** (ochrana zdraví) a za podmínky, že je **proporcionální a nezbytné**. V daném případě Francie neprokázala, že by CBD představovalo riziko pro zdraví lidí a že by zákaz byl jediným možným prostředkem. Soud konstatoval, že opatření **není odůvodněno** – členský stát může přijmout restrikcí pouze při **skutečném prokázání ohrožení veřejného zájmu** a při dodržení principu přiměřenosti.

Relevance pro český případ: Z Kanavape plyne jasné sdělení: **nelze zakázat obchodování s produktem z jiného členského státu bez prokazatelných a výjimečných důvodů**. Analogicky, **členský stát nemůže zakázat vývoz** legálně vyrobeného produktu do jiného státu, pokud pro to nemá velmi závažné a podložené důvody. CBD a nízkopotentní konopí jsou navíc příbuzné oblasti – Česká republika nyní patří k lídrům v produkci a zpracování konopných produktů a bylo by absurdní, kdyby si sama uzavřela možnost tento potenciál využít v rámci EU. Kanavape rovněž potvrzuje přísné požadavky na **odůvodnění zdravotní výjimkou** – obecná tvrzení nestačí, nutné jsou vědecké důkazy. Ty v našem případě chybí (nikde není doloženo, že by regulovaný vývoz 1% THC konopí ohrožoval zdraví českých ani jiných obyvatel).

8.2 120/78 – Cassis de Dijon (Německo)

Rozsudek ve věci **Rewe-Zentral (Cassis de Dijon)** z roku 1979 je milníkem volného pohybu zboží. Týkal se německého předpisu stanovujícího minimální obsah alkoholu u ovocných likérů, který bránil dovozu francouzského likéru Cassis de Dijon s nižším obsahem. Soud definoval zásadu, že **jakýkoli národní předpis schopný omezit obchod uvnitř Společenství představuje opatření s účinkem rovnocenným množstevnímu omezení**. Zavedl též **doktrínu „rule of reason“**: překážky vzešlé z rozdílů v národních úpravách musí být **akceptovány** jen tehdy, pokud jsou **nezbytné k uspokojení povinných požadavků (naléhavých obecných zájmů)**, jako je účinná kontrola, ochrana zdraví, spotřebitele apod., a pokud představují **nezbytnou záruku** daného zájmu. Současně zdůraznil princip vzájemného uznávání (viz výše – výrobek legálně vyrobený v jiném státě musí být připuštěn na trh, ledaže...).

Relevance: Cassis de Dijon je aplikovatelný i na exportní omezení, neboť princip je symetrický – členský stát nesmí bránit volnému pohybu zboží, leda z naléhavých důvodů obecného zájmu a při dodržení proporcionality. V našem případě žádný takový naléhavý důvod pro zákaz vývozu identifikován nebyl. Cassis také varuje před **exkluzivně národním pohledem** na regulaci výrobků, což jak jsme rozebrali, česká strana porušila. Konečně, Cassis stanoví, že **překážky obchodu vyplývající z rozdílnosti pravidel jsou přípustné jedině za přísných podmínek nezbytnosti** – český zákaz vývozu však není nezbytný ani v kontextu její vlastní regulace (zdravotní cíl lze dosáhnout bez něj).

8.3 C-639/11 – Komise vs. Polsko

Tento případ (spojený s podobným C-61/12 proti Litvě) demonstruje postoj SDEU k **národním opatřením odůvodňovaným bezpečností**, která fakticky omezují pohyb zboží. Polsko zakázalo registraci automobilů s volantem vpravo, což postihovalo jak dovoz ojetin z UK/Ir, tak i nové vozy. Soud shledal, že Polsko tím **nesplnilo povinnosti dle čl. 34 SFEU**. Rozhodující bylo, že **bezpečnostní argument** neobstál při testu proporcionality. Opatření bylo absolutní (nutnost přestavby vozu), ale **Polsko neprokázalo, že by pravostranné vozy způsobovaly konkrétní nehodovost či ohrožení**. Naopak zůstala díra – krátkodobě přijíždějící auta mohla jezdit bez omezení. Soud tedy měl za to, že **opatření nebylo konzistentní a překračovalo míru potřebnou k zajištění bezpečnosti**, kterou už řeší harmonizované předpisy (dopravní předpisy, požadavky na vozidla atd.).

Relevance: Ač jde o jiný sektor, paralely jsou patrné. **České opatření je rovněž absolutní a nekonzistentní** (absolutní zákaz vs. osobní výjimka a regulovaný prodej). Podobně jako Polsko opomenulo turisty, ČR opomíjí osobní vývoz a další způsoby, jak mohou látky překračovat hranice (poštovní zásilky atd., jejichž kontrola je navíc obtížná – reálně se tedy zákaz mine účinkem). **Důkazní břemeno** ohledně nutnosti tak přísného opatření ČR neunesla – stejně jako nebyly statistiky nehod, zde nejsou statistiky zdravotních incidentů způsobených exportem. **Proporcionalita** se lhává: kdyby chtěla ČR řešit obavu z rozšíření těchto látek, mohla zavést jiné kontrolní mechanismy namísto plošného zákazu.

Rozsudek Komise vs. Polsko také ukazuje, že **Evropská komise je ochotna aktivně bránit volný pohyb zboží** formou řízení o porušení povinnosti, pokud stát neodůvodněně trvá na restrikcí. Bylo by jistě vhodnější, aby se problematické ustanovení podařilo **zastavit či upravit již ve fázi notifikace (TRIS)**, než aby později musela Komise vůči ČR vést **infringement řízení – řízení o porušení unijního práva** – podle SFEU. **Prevence je lepší než následná sankce** – a právě k preventivnímu působení slouží vydání podrobného stanoviska v rámci TRIS.

9 Závěr a doporučení Komisi

Na základě výše uvedené analýzy máme za to, že oznámený **návrh nařízení vlády ČR o seznamu psychomodulačních látek (2025/0093/CZ)** ve spojení s platným zněním zákona č. 167/1998 Sb., o návykových látkách, **zásadně porušuje pravidla vnitřního trhu EU**, konkrétně **články 34–36 SFEU**. Předkládané opatření (zákaz vývozu psychomodulačních látek) nebylo odůvodněno způsobem vyžadovaným čl. 36 SFEU, není přiměřené, a představuje nepřipustnou překážku obchodu mezi členskými státy.

Vyzýváme proto Evropskou komisi, aby využila své pravomoci v rámci notifikačního řízení a vydala **k návrhu podrobné stanovisko (the „detailed opinion“)** podle čl. 6 Směrnice (EU) 2015/1535 a dle SFEU. V tomto stanovisku by Komise měla **upozornit** české orgány na rozpor navrhované úpravy s právem EU a **požadovat úpravu nebo vypuštění problematického**

ustanovení (zákazu vývozu). Komise by měla České republice **doporučit hledat řešení**, které ochrání veřejné zdraví **méně obchod-restriktivním způsobem** – např. zavedením vývozních povolení, úzkou spoluprací v rámci systému včasného varování EU, či omezením rozsahu zákazu (pouze na státy mimo EU, případně jeho úplným vypuštěním, pokud nelze řádně odůvodnit).

Vydání podrobného stanoviska by mělo za následek **prodloužení status quo** (standstill) pro přijetí návrhu o další **3 měsíce**, během nichž by Česká republika musela věc přehodnotit. Věříme, že v dialogu s Komisí lze dosáhnout toho, že výsledná úprava **nebude bránit volnému pohybu zboží**, a přitom národní cíle ochrany veřejného zdraví zůstanou zachovány (přísná regulace prodeje na území ČR). Pokud by však Česká republika hodlala i přes varování návrh schválit beze změn, vyhrazuje si podporovat další kroky, včetně formálního **řízení o porušení povinnosti** proti ČR ze strany Komise.

Závěrečné stanovisko: Navržený zákaz vývozu psychomodulačních látek, který má dopad na další právní předpisy, je **neslučitelný s právem EU** a **nesmí být v předložené podobě přijat, jelikož jeho přijetím bude přímo aktivován zákaz vývozu těchto látek – a to plošně do všech zemí EU**. Žádáme Evropskou komisi, aby svým podrobným stanoviskem ve smyslu Směrnice (EU) 2015/1535 a dle SFEU dala České republice jasně najevo, že takto koncipovaná regulace překračuje meze národní legislativní autonomie a podkopává fungování jednotného evropského trhu. **Je nutné zabránit přijetí návrhu v této podobě** a vyzvat Českou republiku k nápravě, aby ochránila jak zdraví občanů, tak integritu vnitřního trhu Evropské unie.

V případě dotazů využijte e-mail: pospisil@advokatpospisil.cz či datovou schránku: c5irsej.

S pozdravem

za klienta

Mgr. Daniel Pospíšil
advokát