



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Ludmily Sandnerové a soudkyň Mgr. Ivety Postulkové a Mgr. Blanky Fauré ve věci

žalobce: **Libertariánský institut z.s.**, IČO 046 55 877
sídlem Holečkova 36/1265, 150 00 Praha 5
zastoupený advokátkou Mgr. Šárkou Oharkovou
sídlem průběžná 1826/63, 100 00 Praha 10

proti
žalovanému: **Ministerstvo zdravotnictví**
sídlem Palackého náměstí 4, 128 01 Praha 2

o žalobě proti rozhodnutí ministra zdravotnictví ze dne 7. 4. 2017, č. j. MZDR 13237/2017-3/PRO

takto:

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

Odůvodnění:

1. Podanou žalobou se žalobce domáhal zrušení rozhodnutí ministra zdravotnictví (dále jen „ministr“ nebo „rozkladový orgán“) blíže specifikovaného v záhlaví tohoto rozsudku, kterým byl zamítnut rozklad žalobce proti usnesení Ministerstva zdravotnictví (dále jen „ministerstvo“ nebo „prvostupňový orgán“) ze dne 20. 1. 2017, č. j. 2435/2017-2/OPL. Prvostupňovým rozhodnutím bylo zastaveno řízení o žádosti žalobce o povolení zacházení s návykovými látkami a přípravky pro zjevnou právní nepřipustnost.

2. V podané žalobě tvrdí žalobce, že byl postupem žalovaného a napadeným rozhodnutím zkrácen na svých právech.
3. Námitky žalobce lze rozdělit do následujících žalobních bodů:
4. *V prvním žalobním bodu* žalobce s poukazem na toleranci některých omamných látek (tabákové výrobky, alkohol) uvádí, že absolutní prohibice většiny drog znamená, že existuje nekontrolovaný černý trh s drogami. Dále se žalobce rozsáhle zaobírá důvody, pro které by měl stát zrušit absolutní prohibici většiny drog, jako je snížení atraktivity pro uživatele, značný ekonomický přínos pro stát, vznik pracovních míst, účinnější možnost kontroly a dohledu. K prokázání svých tvrzení o tom, že současná právní úprava nenaplnňuje svůj cíl v podobě ochrany společnosti před nežádoucími jevy, navrhuje výslech MUDr. V. M..
5. Žalobce poukazuje na ustanovení § 3 odst. 2 zákona č. 167/1998 Sb., o návykových látkách ve znění účinném do 30. 5. 2017 (dále jen „zákon o návykových látkách“), které považuje za nulitní, neboť nestanoví konkrétně, na které nařízení vlády resp. přílohy odkazuje s tím, že nařízení vlády č. 463/2013 Sb., o seznamu návykových látek je prováděcím předpisem k § 44c zákona o návykových látkách nikoliv k § 3 odst. 2 téhož zákona. Dále žalobce poukazuje na nestejnou definici pojmu návyková látka v různých předpisech.
6. *Ve druhém žalobním bodu* žalobce namítá, že napadené rozhodnutí správního orgánu je v rozporu s ustanovením § 3 odst. 2 zákona o návykových látkách, dle kterého ostatní návykové látky a přípravky mohou být použity i k jiným účelům na základě povolení Ministerstva zdravotnictví. V daném případě však bylo řízení o jeho žádosti o udělení povolení k obchodování, výrobě, dovozu, vývozu a skladování omamných, psychotropních látek, jakož i přípravků tyto látky obsahujících a prekurzorů za účelem svobodného zpřístupnění zastaveno, v čemž žalobce spatřuje porušení ústavně zaručené zásady uvedené v čl. 2 odst. 4 LZPS, podle které každý může činit, co není zákonem zakázáno. Žalovanému nepřísluší dle žalobce hodnotit, zda si je žalobce vědom mezinárodních závazků, ale pouze posoudit žádost v souladu s českým právním řádem. Nadto žalobce nesouhlasí ani se závěrem v napadeném rozhodnutí, tedy že žádost žalobce o získání příslušného povolení je právně nepřipustná.
7. *Ve třetím žalobním bodu* žalobce namítá porušení principu dobré správy resp. porušení několika zásad správního řízení, které spatřuje v odůvodnění napadeného rozhodnutí, konkrétně v tvrzení, že „žádost zřejmě nebyla myšlena vážně“, když ji žalovaný hodnotil pouze z pohledu současné, dle názoru žalobce, nedostatečné právní koncepce protidrogové politiky.
8. S ohledem na výše uvedené navrhuje žalobce, aby Městský soud v Praze napadené rozhodnutí i rozhodnutí prvostupňového orgánu zrušil a věc vrátil k dalšímu řízení.
9. Žalovaný ve vyjádření k žalobě uvádí, že v žalobě obsažené úvahy žalobce ohledně změny legislativy do budoucna nejsou pro správní ani pro soudní řízení relevantní. Pokud jde o námitku nepřesné specifikace nařízení vlády má ji žalovaný za nedůvodnou, neboť podle § 2 písm. a) zákona č. 167/1998 Sb., se návykovými látkami pro potřeby tohoto zákona rozumí omamné a psychotropní látky uvedené v přílohách č. 1 až č. 7 nařízení vlády o seznamu návykových látek. Vláda na základě § 44c odst. 1 zákona o návykových látkách vydala nařízení vlády č. 463/2013 Sb., na které ustanovení § 3 odst. 2 zákona o návykových látkách odkazuje. Pokud jde o definici návykové látky, není dle žalovaného

pochyb, že žalobce podal žádost podle zákona o návykových látkách, a proto definice z jiných právních předpisů nejsou relevantní.

10. K porušení ústavní zásady, že každý může činit, co zákon nezakazuje, dle žalovaného nedošlo. Jednou z podmínek povolení k nakládání s předmětnými látkami je splnění účelu, v opačném případě jde o nakládání zakázané. Jestliže žalobce žádá o povolení k nakládání s látkami za účelem, který odporuje smyslu a účelu zákona, jakož i mezinárodním úmluvám, kterými je Česká republika vázána, má i nadále žalovaný zato, že je žádost zcela zjevně právně nepřijatelná a správní orgány jí nemohou vyhovět. V podrobnostech odkazuje žalovaný na odůvodnění obou rozhodnutí. Současně konstatuje, že byla zachována zásada proporcionality, neboť jednoznačně převládá veřejný zájem na ochraně společnosti před volným šířením omamných a psychotropních látek. Závěrem žalovaný navrhl, aby soud žalobu jako nedůvodnou zamítl.
11. V replice žalobce uvedl, že dle jeho názoru má soud možnost prostřednictvím výkladu zákona reagovat na vývoj společnosti, když legislativní proces nestíhá reagovat na dynamický vývoj drog. Dále s poukazem na citace odborné literatury tvrdí, že jeho názor na legalizaci drog není osamocený. Navíc pokud jde o vázanost České republiky mezinárodními úmluvami v oblasti omamných a psychotropních látek má zato, že by měla ustoupit do pozadí před základními právy a svobodami v jejich tuzemském pojetí. S ohledem na uvedené, žalobce trvá na názoru, že volný prodej drog je účelem, který je v souladu s § 3 odst. 2 zákona o návykových látkách, a proto zastavením řízení došlo k zásahu do jeho ústavních práv garantovaných čl. 2 odst. 4 Ústavy.
12. Městský soud v Praze přezkoumal žalobou napadené rozhodnutí v rozsahu uplatněných žalobních bodů, kterými je vázán (§ 75 odst. 2 věta první s. ř. s.), a vycházel přitom ze skutkového i právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 s. ř. s.).
13. Soud o věci samé rozhodl bez nařízení jednání, neboť žalobce s takovým projednáním věci ve lhůtě stanovené soudem nevyjádřil nesouhlas (výzva k vyjádření ohledně možnosti rozhodnout ve věci bez jednání byla zástupci žalobce doručena dne 28. 6. 2017) a ani žalovaný s takovým projednáním věci ve lhůtě stanovené soudem nevyjádřil nesouhlas (výzva k vyjádření ohledně možnosti rozhodnout ve věci bez jednání byla žalovanému doručena dne 20. 7. 2017). Soud proto postupoval dle § 51 s.ř.s.
14. Městský soud v Praze posoudil věc takto:
15. Podle § 2 písm. a) zákona o návykových látkách *se návykovými látkami pro účely tohoto zákona rozumí omamné látky a psychotropní látky uvedené v přílohách č. 1 až 7 nařízení vlády o seznamu návykových látek.*
16. Podle § 44c zákona o návykových látkách je k vydání tohoto nařízení zmocněna vláda, která tak učinila a vydala nařízení č. 463/2013 Sb., o seznamech návykových látek.
17. Ustanovení § 3 odst. 2 zákona o návykových látkách stanoví, že *návykové látky uvedené v příloze č. 3 nebo 4 nařízení vlády o seznamu návykových látek a přípravky je obsahující mohou být použity pouze k omezeným výzkumným, vědeckým a velmi omezeným terapeutickým účelům vymezeným v povolení k zacházení. Ostatní návykové látky a přípravky je obsahující mohou být použity pouze k terapeutickým, vědeckým, výukovým, veterinárním účelům nebo i k jiným účelům na základě povolení Ministerstva zdravotnictví.*

18. *V prvním žalobním bodu* žalobce namítá, že absolutní prohibice většiny drog znamená, že existuje nekontrolovaný černý trh s drogami. Dále žalobce považuje za nulitní ustanovení § 3 odst. 2 zákona o návykových látkách a též spatřuje rozpor s ustanovením § 3 odst. 2 zákona o návykových látkách, dle kterého ostatní návykové látky a přípravky mohou být použity i k jiným účelům na základě povolení Ministerstva zdravotnictví.
19. Městský soud v Praze předně konstatuje, že mu nepřísluší posuzovat funkčnost zákonných ustanovení a jejich dopad na řešení drogové problematiky a na celkovou drogovou politiku státu. Je věcí moci zákonodárné, nikoliv soudní, stanovovat pravidla pro nakládání s omamnými a psychotropními látkami. Lze přisvědčit, že soudy často provádí nezbytnou interpretaci zákonných ustanovení, tato interpretace ale musí být prováděna v zákonných mezích, nikoliv však *contra legem*, jak žalobce požaduje v žalobě. Zároveň nelze souhlasit se žalobcem, že existence černého trhu s drogami je důsledkem absolutní prohibice drog. Existence černého trhu nemusí být nutně spjata s absolutním zákazem nakládat s určitým druhem zboží či látek, ale souvisí též s dalšími faktory, jakými jsou například obcházení daňové legislativy státu či rezignace na splnění zákonem stanovených norem na kvalitu či jiné parametry zboží. Tato námitka je nadto irelevantní, neboť i v případě její důvodnosti by soud nemohl dospět k závěru, že napadené rozhodnutí je nezákonné.
20. S ohledem na výše uvedená relevantní zákonná ustanovení není pochyb, že ustanovení § 3 odst. 2 zákona o návykových látkách odkazuje na nařízení vlády č. 463/2013 Sb., o seznamech návykových látek, k jehož vydání byla vláda v § 44c zákona o návykových látkách zmocněna. Tvzení žalobce o nulitě odkazu na přílohu 3 a 4 nařízení vlády o seznamu návykových látek tak nemůže obstát.
21. Pokud žalobce tvrdí, že shledává nesmyslný rozpor mezi definicemi pojmu návyková látka v různých právních předpisech, podotýká soud, že je v rukou zákonodárce, zda vymezí určitý obecný pojem pro účely konkrétního zákona, nebo to ponechá na aplikační praxi. V daném případě zákonodárce v § 2 určité pojmy včetně pojmu návyková látka pro účely zákona o návykových látkách vymezil. Žalobce se žádostí ze dne 10. 1. 2017 domáhal vydání povolení k zacházení s návykovými látkami ve smyslu § 8 zákona o návykových látkách, a proto je v rámci řízení pojem návyková látka vykládán v souladu s ustanovením § 2 písm. a) téhož zákona. Pokud zákonodárce vymezil v jiném zákoně pro jeho účely stejný pojem jinak, nemá tato skutečnost žádný vliv na projednávané řízení ani rozhodnutí.
22. Účelem řízení o žádosti podle § 8 zákona o návykových látkách není prosazování legislativních změn ani agitace za jiné pojetí protidrogové politiky státu. Jak již uvedl soud výše, není v jeho kompetenci vyjadřovat se k protidrogové politice státu a za účelem její změny postupovat *contra* nebo *praeter legem* při vykládání zákonných ustanovení. Všechny námitky žalobce hodnotící současný stav a odůvodňující výhodnost úplné legalizace jsou pro dané řízení irelevantní a soud se jimi více nezabýval. Rovněž výslech MUDr. V. M., jak jej žalobce navrhuje, nemá spojitost s předmětem řízení a nemůže přispět k rozhodnutí v této věci.
23. *Ve druhém žalobním bodu* žalobce namítá, že žalovaný měl jeho žádost věcně projednat, neboť není zcela zjevně právně nepřijatelná.
24. Podle čl. 10 Ústavy České republiky jsou *vyhlášené mezinárodní smlouvy, k jejichž ratifikaci dal Parlament souhlas a jimiž je Česká republika vázána, součástí právního řádu. Stanoví-li mezinárodní smlouva něco jiného než zákon, použije se mezinárodní smlouva.*

25. V případě nakládání s návykovými látkami jde zejména o Úmluvu o psychotropních látkách, Jednotnou úmluvu o omamných látkách z roku 1961 ve znění Protokolu o změnách Jednotné úmluvy o omamných látkách a Úmluvu Organizace spojených národů proti nedovolenému obchodu s omamnými a psychotropními látkami.
26. Ust. § 1 odst. 1 zákona o návykových látkách upravuje *(a) zacházení s návykovými látkami, jejich vývoz, dovoz a tranzitní operace s nimi (b) zacházení s přípravky obsahujícími návykovou látku, s přípravky obsahujícími návykovou látku a uvedenou látku kategorie 1 podle přímo použitelného předpisu Evropské unie upravujícího prekursory drog a léčivými přípravky obsahujícími uvedenou látku kategorie 1, jejich vývoz, dovoz a tranzitní operace s nimi a (c) pěstování máku, konopí a koky a vývoz, dovoz a zneškodňování makoviny.*
27. Podle § 3 odst. 1 zákona o návykových látkách se zacházením s návykovými látkami a přípravky rozumí *(a) výzkum, výroba, zpracování, odběr, skladování, dodávání a používání návykových látek a přípravků, (b) koupě a prodej návykových látek a přípravků, jakož i nabývání a pozbývání dalších věcných nebo závazkových práv s nimi spojených, zprostředkování takových smluv a zastupování při jejich uzavírání.*
28. Podle §3 odst. 2 zákona o návykových látkách mohou být *návykové látky uvedené v příloze č. 3 nebo 4 nařízení vlády o seznamu návykových látek a přípravky je obsahující použity pouze k omezeným výzkumným, vědeckým a velmi omezeným terapeutickým účelům vymezeným v povolení k zacházení. Ostatní návykové látky a přípravky je obsahující mohou být použity pouze k terapeutickým, vědeckým, výukovým, veterinárním účelům nebo i k jiným účelům na základě povolení Ministerstva zdravotnictví.*
29. Podle článku 4 písm. c) Jednotné úmluvy o omamných látkách jsou participující státy povinny přijmout legislativní a správní opatření, která budou nutná k omezení produkce, výroby, vývozu, dovozu, distribuce, obchodu, použití a přechovávání omamných látek výlučně pro lékařské účely.
30. Podle čl. 5 odst. 2 Úmluvy o psychotropních látkách, s výhradou ustanovení čl. 4, každý stát omezí výrobu, vývoz, dovoz, distribuci, skladování, používání a uchovávání látek uvedených v Seznamech II, III a IV, jakož i obchod s nimi, na lékařské a vědecké účely. U látek uvedených v Seznamu I se dle čl. 7 vyžaduje přísnější režim, a to dle písm. a) státy zakáží veškeré jejich používání, s výjimkou používání náležitě oprávněnými osobami k vědeckým a velmi omezeným léčebným účelům, ve zdravotnických a vědeckých zařízeních, jež jsou pod přímou kontrolou vlády nebo působí na základě jejího zvláštního povolení.
31. Z uvedeného vyplývá, že nakládání s návykovými látkami, o které žalobce žádal, je předmětem právní regulace a to nejen na národní úrovni. S ohledem na čl. 10 Ústavy jsou vyjmenované ratifikované mezinárodní úmluvy součástí právního řádu České republiky. V případě jejich rozporu se zákonem mají aplikační přednost. V případě pochybností má vždy přednost výklad zákona či jiného právního předpisu, který je s ustanoveními a principy takových smluv v souladu. Nelze se proto ztotožnit s názorem žalobce, že by vnitrostátní právo mělo mít přednost a závazky státu plynoucí z výše specifikovaných smluv by měly v tomto konkrétním případě ustoupit do pozadí. Naopak národní právní úpravu obsaženou mimo jiné v zákoně o návykových látkách je třeba vykládat v souladu s těmito ustanoveními a závazky.

32. Stanoví-li zákon o návykových látkách, že ostatní návykové látky a přípravky obsahující návykové látky uvedené v příloze č. 3 nebo 4 nařízení vlády o seznamu návykových látek mohou být použity pouze k terapeutickým, vědeckým, výukovým, veterinárním účelům nebo i k jiným účelům na základě povolení Ministerstva zdravotnictví, je nutné tento jiný účel vykládat v souladu s účelem právní úpravy jako celku, a nikoli zcela libovolně.
33. Podle § 66 odst. 1 písm. b) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád ve znění účinném do 30. 6. 2017 (dále jen „správní řád“) správní orgán řízení o žádosti správní orgán usnesením zastaví, jestliže byla podána žádost zjevně právně nepřipustná.
34. Podle rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 5. 2008 č. j. 2 As 74/2007-55, s jehož závěry se soud ztotožňuje, je možné řízení z důvodu uvedeného v §66 odst. 1 písm. b) zastavit jen tehdy jedná-li se o „zjevnou právní nepřipustnost“, která je skutečně již na první pohled zřejmá, aniž by správní orgán musel provádět dokazování.
35. Městský soud v Praze se ztotožňuje s žalovaným, že prvostupňový orgán nepochybil, když řízení zastavil. Zjevná právní nepřipustnost s ohledem na cíl žádosti je očividná, resp. zcela zřejmá. Prvostupňový orgán nemusel provádět žádné dokazování, aby k danému závěru dospěl. Žádá-li žalobce o povolení k obchodování, výrobě, dovozu, vývozu a skladování vyjmenovaných návykových látek za účelem jejich volného zpřístupnění, je cíl žádosti evidentně zcela v rozporu s účelem zákona, státní protidrogovou politikou, jakož i závazky, které České republice plynou z mezinárodně uznaných smluv, čehož si je žalobce s ohledem na svá vyjádření ke stávající legislativě vědom.
36. *Ve třetím žalobním bodu* žalobce namítá, že porušení principu dobré správy resp. porušení několika zásad správního řízení, které spatřuje v odůvodnění napadeného rozhodnutí, konkrétně v tvrzení, že „žádost zřejmě nebyla myšlena vážně“. K této námitce soud poznamenává, že napadené ani prvostupňové rozhodnutí tuto formulaci neobsahuje, ani ji nelze dovodit z celkového obsahu rozhodnutí. Zjevnou nepřipustnost žádosti a irelevantnost některých žalobcových námitek nelze ztotožňovat s úkonem učiněným žertem. Nadto soud poznamenává, že zjevnou nepřipustnost žádosti správní orgány řádně ve svých rozhodnutích odůvodnily a ani předmětná formulace by nebyla způsobilá prolomit princip dobré správy a zapříčinit nezákonnost napadeného rozhodnutí.
37. Na základě shora uvedeného soud dospěl k závěru, že žaloba není důvodná, a proto ji podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.
38. O nákladech řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s., podle kterého 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. Ve věci měl plný úspěch žalovaný, avšak žalovanému v řízení žádné náklady nad rámec jeho běžných činností nevznikly. Soud proto rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů tohoto řízení.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Praha 7. června 2019

JUDr. Ludmila Sandnerová v. r.
předsedkyně senátu