



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Milana Podhrázkého a soudců Petra Mikeše a Jitky Zavřelové v právní věci žalobce: **Libertariánský institut z. s.**, se sídlem Holečkova 36/1265, Praha 5, zastoupený Mgr. Šárkou Oharkovou, advokátkou se sídlem Průběžná 1826/63, Praha 10, proti žalovanému: **Ministerstvo zdravotnictví**, se sídlem Palackého nám. 4, Praha 2, proti rozhodnutí ministra zdravotnictví ze dne 7. 4. 2017, čj. MZDR 13237/2017-3/PRO, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 7. 6. 2019, čj. 3 Ad 15/2017-30,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalovaný **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalobkyni **s e** náhrada nákladů řízení **n e p ř i z n á v á .**

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Žalovaný usnesením ze dne 20. 1. 2017, čj. 2435/2017-2/OPL, zastavil podle § 66 odst. 1 písm. b) správního řádu řízení o žádosti žalobce o vydání povolení k obchodování, výrobě, dovozu, vývozu a skladování omamných a psychotropních látek, přípravků je obsahujících či prekursorů (zej. marihuany, hašiše, kokainu, cracku, pervitinu, LSD, opia, extáze, kathy a dalších). Podle žalobce svobodný přístup ke drogám povede k poklesu jejich užívání, zvýšení bezpečnosti jejich užívání, likvidaci černého trhu a kriminality a snížení nákladů státu vynakládaných na boj s drogami. Žalovaný dospěl k závěru, že taková žádost je zjevně právně nepřipustná, protože je v rozporu s účely, pro které lze povolit nakládání s návykovými látkami dle § 3 odst. 2 zákona č. 167/1998 Sb., o návykových látkách a o změně některých dalších zákonů (dále jen „zákon o návykových

látkách“). Žalobce proti rozhodnutí žalovaného podal rozklad, který ministr zdravotnictví zamítl v záhlaví uvedeném rozhodnutím, a ztotožnil se závěry žalovaného.

[2] Rozhodnutí žalovaného napadl žalobce žalobou. V ní přestřel svůj náhled na legalizaci drog a popsal společenské benefity, který by s sebou legalizace podle jeho názoru nesla. Vyjádřil rovněž nesouhlas s odlišným přístupem státu k alkoholu a tabáku na straně jedné a jiným drogám na straně druhé. Tímto rozdílným zacházením se cítí být diskriminován. Namítl, že § 3 odst. 2 zákona o návykových látkách je nulitní, protože odkazuje na přílohy, které nejsou součástí právního řádu. Poukázal na to, že trestní zákoník v některých skutkových podstatách nesleduje trestání jakéhokoliv zacházení s omamnými látkami, nýbrž jen takového, které je neoprávněné. Oprávněné je takové zacházení, které žalovaný na základě § 3 odst. 2 zákona o návykových látkách povolil. Podle čl. 2 odst. 4 Listiny může každý činit, co není zákonem zakázáno. Žalobou napadené rozhodnutí je proto nezákonné, protože § 3 odst. 2 zákona o návykových látkách umožňuje nakládání s návykovými látkami na základě povolení. Ministr zdravotnictví věc nehodnotil v souladu s veřejným zájmem a principy dobré správy, ale pouze z pohledu současné nesprávné právní úpravy.

[3] Městský soud v Praze v záhlaví označeným rozsudkem žalobu zamítl. Uvedl, že mu nepřísluší posuzovat funkčnost zákonných ustanovení a jejich dopad na řešení drogové problematiky a na celkovou drogovou politiku státu. Stanovení pravidel pro nakládání s omamnými a psychotropními látkami je věcí moci zákonodárné, nikoli soudní. Věcí zákonodárce je i to, jakým způsobem vymezí určité pojmy v jednotlivých právních předpisech. Zákon o návykových látkách v § 2 písm. a) pro své účely pojem návyková látka vymezuje. Pokud je tento pojem v jiných právních předpisech vymezen odlišně, nemá to vliv na zákonnost žalobou napadeného rozhodnutí. Tvzení žalobce o nulitě odkazu na přílohu nařízení vlády v § 3 odst. 2 zákona o návykových látkách nemůže obstát, protože není pochyb o tom, že dané ustanovení odkazuje na nařízení vlády č. 463/2013 Sb., o seznamech návykových látek (dál jen „nařízení vlády“), k jehož vydání byla zmocněna § 44c zákona o návykových látkách. Městský soud upozornil též na to, že nakládání s návykovými látkami je upraveno i mezinárodními úmluvami, jež jsou s ohledem na čl. 10 Ústavy České republiky součástí našeho právního řádu. Závěr o zjevné právní nepřípustnosti žádosti je správný. Nepřípustnost byla s ohledem na cíl žádosti očividná, žádost byla v rozporu s účelem zákona, státní protidrogovou politikou i mezinárodními smluvními závazky. Žalovaný proto nepochybil, jestliže řízení zastavil.

II. Obsah kasační stížnosti

[4] Proti rozsudku městského soudu podal žalobce (dále „stěžovatel“) kasační stížnost. Tvrdí, že se soud dostatečně nezabýval jeho žalobní argumentací a celou věc, pravděpodobně kvůli její kontroverznosti, bez dostatečného odůvodnění zamítl. Stěžovatel nesouhlasí s tím, že soudu nepřísluší posuzovat funkčnost zákonných ustanovení a jejich dopad na řešení drogové problematiky. Stěžovatel se nedomáhal změny drogové politiky jako takové, ale spíše změny výkladu zákona, protože současný výklad nestíhá reagovat na dynamický vývoj v drogové oblasti. I výklad *contra legem* lze považovat za legitimní a možný, pokud se pohybuje nikoli pouze v rámci účelu právní normy, ale celého právního řádu či systému. Rozhodování *praeter legem* nebo *contra legem* je v konkrétních případech dokonce ústavní povinností soudu. Výslovné dodržování zákona nesmí být důvodem pro

pokračování

ospravedlnění nemravnosti. Současný výklad zákona podporující prohibici drog nefunguje a je v rozporu s dobrými mravy. Městský soud měl rovněž provést test proporcionality, ve kterém by dospěl k závěru, že převládá veřejný zájem na ochraně společnosti. Z hlediska této ochrany není současný systém vhodný. Žádný zákon navíc výrobu, prodej či jiné nakládání s drogami nezakazuje. Pouze tyto činnosti váže na povolení udělené žalovaným. Stěžovatel si v souladu se zákonem o povolení požádal, ale všechny orgány argumentují tím, že je vydání takového povolení ze zákona zakázané.

[5] Stěžovatel dále přestřel svůj pohled na nedostatky současné drogové politiky a popsal důvody, které jej vedou k prosazování legalizace drog. Poukázal také na rozdílný náhled právních předpisů na různé druhy drog. Cílem stěžovatele není volné zpřístupnění drog (což na některých místech napadeného rozsudku uvádí i městský soud), ale jejich legalizace za legislativně určených podmínek a pod dozorem státu.

[6] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti odkázal na závěry správních rozhodnutí. Účel použití návykových látek je třeba vykládat v souladu s účelem právní úpravy jako celku, nikoliv zcela libovolně. Požadované povolení lze vydat pouze za účelem legálního využití k terapeutickým, vědeckým nebo obdobným účelům. Řízení o žádosti žalovaný zastavil z důvodu, že účel žádosti zcela jednoznačně směřoval proti smyslu nastaveného systému. Stěžovatel nyní sice popírá, že by chtěl měnit státní protidrogovou politiku, ale své politické a jiné cíle v žádosti vyjadřoval, což bylo důvodem, proč správní orgány na žádost pohlížely jako na právně nepřipustnou, byla navíc v rozporu se zákonem a mezinárodní smlouvami. Požadavek na soudní rozhodování *contra legem* či *praeter legem* je nepřijatelný, neboť soudy podle § 75 s. ř. s. vychází z právního stavu, jaký tu byl v době rozhodování správního orgánu. V dalších částech stěžovatel neuvádí žádnou argumentaci na vrub právního posouzení městského soudu. Pouze opakuje kritiku přístupu státu k návykovým látkám a vyjadřuje své politické přesvědčení o výhodnosti regulované legalizace drog. Mimoběžná je také argumentace testem proporcionality. Jeho účelem není posuzovat, zda se přiklonit k respektování účelu zákona nebo naopak právní úpravu vyložit podle pravidel, která zde nejsou a která by byla v rozporu se současnou právní úpravou.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[7] Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Neshledal přitom vady, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[8] Kasační stížnost není důvodná.

[9] Stěžovatel uplatnil kasační námitku zpochybňující posouzení právní otázky městským soudem v předchozím řízení (§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.). Má za to, že nebyly dány důvody pro zastavení řízení o jeho žádosti o povolení k obchodování, výrobě, dovozu, vývozu a skladování omamných a psychotropních látek pro zjevnou právní nepřipustnost. Uvedl sice též, že se městský soud jeho argumentací dostatečně nezaobíral, nicméně námitku nepřezkoumatelnosti výslovně neuplatnil a se závěry městského soudu

věcně polemizoval, tedy lze vyjít z toho, že sám stěžovatel o přezkoumatelnosti závěrů napadeného rozsudku neměl pochyb.

[10] Nejvyšší správní soud již ve své judikatuře vymezil, že za zjevně právně nepřipustnou žádost ve smyslu § 66 odst. 1 písm. b) správního řádu lze považovat takovou žádost, u níž je již na první pohled zřejmé, že jí nelze vyhovět. To především znamená, že tato nepřipustnost musí být patrná již ze samotné žádosti, nikoliv teprve z výsledků dalšího dokazování či zjišťování (viz rozsudek ze dne 7. 5. 2008, čj. 2 As 74/2007-55, č. 1633/2008 Sb. NSS). Za zjevně právně nepřipustnou žádost je možné považovat podání žádající provedení něčeho, co není právně možné nebo k čemu není žadatel vůbec oprávněn (viz rozsudek ze dne 15. 11. 2013, čj. 2 As 71/2013-65, č. 6963/2013 Sb. NSS).

[11] V návaznosti na uplatněnou kasační argumentaci v nynější věci Nejvyšší správní soud úvodem zdůrazňuje, že úkolem správních soudů je poskytovat ochranu veřejným subjektivním právům fyzickým a právnických osob (§ 2 s. ř. s.). Veřejná subjektivní práva musí vycházet z práva objektivního, v naší právní kultuře tedy zpravidla z právních předpisů. V kontextu vznesených námitek je navíc podstatné, že se musí jednat o právo, které bylo platné a účinné v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 s. ř. s.). Nejvyšší správní soud se proto stejně jako městský soud nemůže zabývat rozsáhlou polemikou, jejíž jádro tvoří představy a vize stěžovatele o lepším nastavení drogové politiky a související právní úpravy. Tyto úvahy totiž soudu nepřísluší, ostatně není ani zřejmé, jak reagují na konkrétní závěry městského soudu, na základě nichž žalobu zamítl, což je ovšem nutný předpoklad posouzení uplatněné argumentace jako přípustné kasační námítky (srov. např. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 6. 2020, čj. 10 As 181/2019-63, č. 4051/2020 Sb. NSS). K výše uvedenému lze pouze dodat, že úkolem správních soudů není posuzovat, zda je platná právní úprava tou nejlepší možnou a na základě svého úsudku nahrazovat vůli zákonodárce. Stěžovatel sice v kasační stížnosti tvrdí, že mu nejde o změnu protidrogové politiky státu, ale jen o změnu výkladu v současnosti platného zákona, nelze však přehlédnout, že tato jeho argumentace je do určité míry protichůdná. V kasační stížnosti totiž dále tvrdí, že svou žádostí sleduje změnu současné právní úpravy a změna dosavadního přístupu státu k problematice drog je dle jeho názoru nutná.

[12] Stěžovatel se v kasační stížnosti v reakci na závěry městského soudu konkrétně dovolává výkladu *contra legem*, který je podle něj nejen výsostnou možností, ale dokonce ústavní povinností soudu. V této souvislosti lze připomenout, že rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 29. 8. 2017, čj. 5 As 154/2016-62, č. 3632/2017 Sb. NSS, výslovně uzavřel, že „*možnost výkladu contra legem, tj. v rozporu s výslovným zněním právního předpisu (aniž by takový závěr byl textem vykládaných ustanovení, byť i chápaným do jisté míry volněji, umožněn), připadá v úvahu pouze výjimečně, např. v případě nutnosti zaplnění mezery v právu nebo naopak teleologické redukce..., a to výlučně v případech, kdy si takový aplikační postup vyžaduje důležitý důvod vyplývající z ústavního pořádku.*“ Soud neshledal, že by v posuzované věci existovala jakákoliv mezera v právu, kterou by bylo nutné výkladem překonávat, natož aby pro takový postup existoval jakýkoliv ústavněprávně relevantní důvod. Současná právní úprava je totiž jasná. Podle § 3 odst. 2 zákona o návykových látkách *„návykové látky uvedené v příloze č. 3 nebo 4 nařízení vlády o seznamu návykových látek a přípravky je obsahující mohou být použity pouze*

pokračování

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. Z hlediska konstrukce zákona je zřejmé, že zákonodárce postupoval cestou vymezení návykových látek v nařízení vlády, s nimiž je možné zacházet pouze na základě povolení a pro účely v zákoně vymezené. V případě návykových látek v nařízení nevymezených zákon stanovuje, že je lze použít na základě povolení opět k některým konkrétně vymezeným účelům, ale také pro „účely v zákoně nevymezené“. Z důvodové zprávy k zákonu o návykových látkách plyne, že se touto úpravou „sleduje minimalizace právního prostoru pro obchodování s předmětnými látkami bez úředního povolení a pro obcházení zákona.“

[13] Z výše uvedeného plyne, že zákon o návykových látkách zakotvuje demonstrativní výčet účelů, pro které lze zacházení s návykovými látkami povolit. Povahou demonstrativního výčtu se zdejší soud zabýval např. v rozsudku ze dne 30. 8. 2011, čj. 2 Afs 12/2011-98, kde s odkazem na odbornou literaturu konstatoval, že „omezení tkví v tom, že další případy, které je možno do výčtu zahrnout, se podobají těm, které jsou příkladmo vzpomenuy.“ Jestliže zákon stanoví, že lze povolit zacházení také pro účely v zákoně nevymezené, je třeba tuto možnost chápat tak, že by se mělo jednat o účely, které jsou typově podobné účelům v zákoně konkrétně vymezeným. Naopak, v žádném případě se nemůže jednat o účely, které by byly v přímém rozporu se smyslem a účelem zákona jako takového. Ačkoliv stěžovatel v kasační stížnosti tvrdí, že mu nejde o volné nakládání s návykovými látkami, nelze přehlédnout, že ve sporné žádosti označil některé návykové látky s tím, že s nimi hodlá obchodovat, vyrábět je, dovážet, vyvážet a skladovat. Svou žádost pak odůvodnil tím, že „věří, že svobodný přístup ke drogám, jejich volná možnost výroby, nákupu a užívání, tedy úplná legalizace, povede k celkovému snížení jejich užívání“ a dalším blahodárným důsledkům. Je tedy zjevné, že stěžovatelova žádost byla v rozporu se smyslem a účelem celého zákona, resp. je jeho popřením (proto ani nelze hovořit o možnosti postupu *praeter legem*, o kterém se stěžovatel taktéž zmiňuje). Kasační námitka, podle níž měl městský soud přistoupit k výkladu *contra legem* (*praeter legem*) a v návaznosti na to zrušit napadená správní rozhodnutí, tedy není důvodná.

[14] Nejvyšší správní soud rovněž neshledal, že by v důsledku zastavení řízení ve věci stěžovatelovy žádosti, které městský soud aproboval, mělo dojít k porušení dobrých mravů. Stěžovatelem zmiňovaná judikatura Ústavního soudu (nález sp. zn. IV. ÚS 1735/07 ze dne 21. 10. 2008) se týká principu výkonu práv v souladu s dobrými mravy jako určitého korektivu tvrdosti zákona, nicméně oporu pro postup správního orgánu ve zjevném rozporu s účelem zákona zde nalézt nejde.

[15] Zbývá dodat, že pro nyní projednávanou věc a zákonnost napadeného rozsudku nemá význam ani nesouhlas stěžovatele s odlišným právním rámcem nakládání s různými drogami, stejně jako jeho úvahy stran rozdílné úpravy v trestním zákoníku a zákoně o návykových látkách, jejichž neopodstatněnost pro danou věc již přesvědčivě odůvodnil městský soud a stěžovatel jeho závěry nad rámec opakování totožných námitek nijak nezpochybnuje. Taktéž argumentace stěžovatele, kterou označil jako „test proporcionality“, představuje pouze opakování toho, proč by byla legalizace drog ve

srovnání se současnou právní úpravou vhodnější a potřebná. Tedy mívá se s podstatou závěrů městského soudu i správních orgánů.

IV. Závěr a náklady řízení

[16] Nejvyšší správní soud tedy dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji dle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl.

[17] O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl v řízení úspěch, a právo na náhradu nákladů řízení proto nemá. Žalovanému, který měl ve věci úspěch, nevznikly v řízení náklady přesahující rámec nákladů jeho běžné úřední činnosti, proto mu soud náhradu nákladů řízení nepřiznal.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně 29. dubna 2021

Milan Podhrázký
předseda senátu