

# Důvodová zpráva

## I. Obecná část

Návrh zákona, kterým se mění zákon č. 167/1998 Sb., zákon o návykových látkách a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „Návrh“).

### 1. Důvod předložení

Přípravě tohoto Návrhu předcházely podrobný průzkum současného užívání konopí v České republice a vývojových trendů. V potaz byly vzaty i připravované či projednávané návrhy právních předpisů, které reflektují novodobé tendence legalizace konopí, k čemuž nyní postupně přistupuje stále více států po celém světě. Nová komplexní právní úprava legalizace konopí byla např. v podobě zákona č. C-45 přijata Kanadou dne 7. června 2018. Tento klíčový zákon se stal významnou předlohou pro zpracování záměru zpřístupnění malého množství konopí pro vlastní potřebu zákonnou cestou v České republice.

Nastavení pravidel pro legální zacházení s malým množstvím konopí, konkrétně pro jeho pěstování, zpracování, přechovávání a jeho bezúplatné předání by změnilo také současný stav přestupkového zákona, kde držení malého množství pro vlastní potřebu je v tuto chvíli přestupkem, a to podle § 39 odst. 2 písm. b) zákona č. 167/1998 Sb., o návykových látkách a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů. Tento zákonodárný postup je veden snahou nastavit jasné a srozumitelné limity užívání konopí pro vlastní potřebu v malém množství, a odlišit tak tyto společensky nikoli nebezpečné činnosti běžných samopěstitelů a uživatelů pro vlastní potřebu od závažnějších zakázaných nebo dokonce trestných činností páchaných v podobě nelegální výroby a nelegálního obchodu s návykovými látkami (např. nedovolená výroba metamfetaminu/pervitinu nebo provozování velkopěstíren s konopím a jeho pašování mimo hranice ČR).

Cílem předkládaného návrhu zákona č. 167/1998 Sb., o návykových látkách a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů („zákon o návykových látkách“) je reflektovat stávající reálnou prevalenci užívání ve společnosti, kterou nelze přehlížet. V tomto smyslu je nutné napravit stav, pro který se velké množství jinak bezúhonných občanů ČR dostává do konfliktu se zákonem, přičemž jejich jednání nepřináší žádnou nebo zanedbatelnou společenskou škodu či rizika. Zároveň stát vydává neúměrné prostředky na potírání tohoto jevu i přes naprosté a zřejmě nezvratné etablování této psychoaktivní rostliny na trhu, a to napříč všemi zeměmi světa včetně České republiky.

Dle poslední Evropské zprávy o drogách za rok 2018 vypracované Evropským monitorovacím centrem pro drogy a drogovou závislost (EMCDDA) užilo konopí v posledním roce 24 milionů obyvatel Evropské unie ve věku 15 až 64 let, což představuje 7,2 % dospělé populace. Mezi celoživotní uživatele konopí se v EU řadí 26,3 % populace (tj. 87,6 milionů obyvatel). Konopí tak představuje nejužívanější (zakázanou) návykovou látku v Evropské unii. V České republice se odhad celoživotní prevalence uživatelů konopí pohybuje okolo 26,6 % populace (2016). Srovnatelnou míru prevalence má např. Německo s 27,2 % populace (2015), Irsko 27,9 %

(2015), Nizozemsko 25,2 % (2016) nebo Rakousko 23,6 % (2015). Mírně vyšší míru prevalence má pak Španělsko s 31,5 % populace (2015), Itálie 33 % (2017), Spojené království Velké Británie a Severního Irska 29,6 % (2016); výrazná je pak prevalence ve Francii 41,4 % (2016). V souvislosti s legalizací užívání konopí pro vlastní potřebu je třeba pro stanovení uživatelského komfortu a především pro zajištění dostupnosti konopí i těm osobám, které nemají podmínky pro jeho kultivaci upravit současně i možnost jeho bezúplatného předání v malém množství.

V rámci evropských zemí lze v souvislosti s těmito fakty obecně sledovat trend změny přístupu v právní regulaci trestnosti, kdy v mnohých případech dochází ke zmírnění či úplnému odstranění trestu odnětí svobody za pěstování a přechovávání konopí pro vlastní potřebu, neboť neadekvátně v příliš širokém měřítku dopadá na veřejnost a kriminalizuje značnou část běžné populace, která příležitostné užívání vlastního konopí nevnímá jako společensky škodlivé.

V řadě zemí Evropy jsou proto zákonodárným sborům předkládány návrhy zákonů, které se snaží o legalizaci konopí, a to jak cestou úplné komercializace konopí, tak i pouze povolením pěstování a držení konopí pro vlastní potřebu jednotlivce. Tuto látku, jak již bylo řečeno, si občané ale opatřují na černém trhu, případně si sami pěstují v domácích podmínkách v tuto chvíli nelegálně. Poslední studie Národního monitorovacího střediska pro drogy a drogové závislosti v tomto smyslu přitom ukázala, že přibližně 800 tisíc lidí si ročně alespoň jedenkrát opatří konopí na černém trhu s přesvědčením, že jde o léčebné užití, vzhledem k nízké dostupnosti konopí pro léčebné účely v legálním režimu. Tito lidé na rozdíl od problémových uživatelů alkoholu a dalších látek (např. pervitin, heroin) většinou nejsou zapojeni do navázané trestné činnosti, jako je drobná trestná činnost (drobné krádeže) nebo podvody, násilné trestné činy (přibližně 80 % násilných trestných činů vykonaných pod vlivem psychotropních látek má na svědomí alkohol), výtržnictví apod. Významným způsobem tyto lidé nezatěžují ani zdravotní či sociální systém pojištění ČR. Toto napojení na další kriminální činnost a sociálně zdravotní závažné dopady byly přitom vždy hlavním argumentem pro úplnou prohibici na mezinárodní úrovni v případě dané látky i látek jiných. Všechna dostupná data však ukazují, že v případě konopí jsou tyto důvody naprosto pomíjivé.

Rizikovým faktorem černého trhu oproti tomu zůstává překryv konopného nelegálního trhu s černými trhy operujícími s jinými, více rizikovými psychotropními látkami, jako je například pervitin. Toto byl také důvod, proč vznikl nizozemský systém tzv. coffeeshopů. Tento experiment nakonec během několika desítek let své existence ukázal, že se podařilo oddělit užívání konopí od ostatních nelegálních drog, ale nakonec vedl i k tak výrazně společenské kontrole, že prevalence užívání této látky v běžné populaci je mnohem nižší než v České republice.

Dále také zůstává vysokým rizikem stále narůstající trh s novými psychoaktivními synteticky vyráběnými látkami, včetně syntetických kanabinoidů (syntetické látky s malým rozdílem mezi účinnou a toxickou, až letální dávkou, které interagují s receptory na základě stejného principu jako marihuana či hašiš). Tyto látky s sebou nesou mnohem větší rizika než běžné konopí a byly již zaznamenány i případy úmrtí způsobených těmito látkami napříč EU. Nejznámější z nich je látka jménem Spice, ale v asijských zemích jako Čína a Indie jsou každý rok syntetizovány další alternativy těchto látek, které jsou následně pašovány do prostoru EU. Zde prezentovaná novela zákona má za cíl zmírnit i tato závažná rizika rozvoje černého trhu s mnohem rizikovějšími látkami.

Dalším zásadním argumentem také zůstává, že v ČR se odhaduje okolo 100 tisíc intenzivních každodenních kuřáků konopí, kteří často nakupují na černém trhu odrůdy konopí s vysokým obsahem THC a velice nízkým obsahem CBD. Ty zvyšují rizika úzkostných stavů, toxických psychóz apod., které mohou končit například hospitalizacemi v psychiatrických zařízeních. Tato skupina a potažmo celá společnost by benefitovala z možnosti tzv. substitučního, širěji pojatého řešení v tomto smyslu.

V neposlední řadě je nutné zvažovat, zda je v dané situaci stát dobrým hospodářem, a neopomíjet jasné ekonomické argumenty. Nelegální drogy stály (dle poslední dostupné studie) v roce 2007 odhadem 6,7 mld. Kč, z toho náklady na vymáhání práva činily 5,6 mld. Kč (cca 80 %), většinu z toho přímé (činnost orgánů vymáhajících právo včetně vězeňského systému). Konopí a marihuana zabírají minimálně 20 % kapacity orgánů prosazujících právo (jde o velmi konzervativní odhad). Reálně budou společenské náklady v roce 2018 oproti roku 2007 odhadem dvojnásobné (vzhledem k růstu nominálních cen a také vzhledem k růstu přímých nákladů na prosazování práva – např. náklady Národní protidrogové centrály byly před 10 lety cca 100 mil. Kč ročně, nyní jsou přes 200 mil. Kč ročně). Pokud shrneme prostá čísla, současné společenské náklady na nelegální drogy jsou odhadem cca 15 mld. Kč, z toho 20 % jde na vrub konopí: 2,4 mld. Kč ročně. Z toho většinu tvoří trestné činy a přestupky týkající se malého množství. Odhadem by tedy stát mohl ročně ušetřit 2 mld. Kč, pokud by došlo k regulované zákonné dostupnosti konopí pro vlastní potřebu.

Z pohledu záměru zákonodárce je nutné brát na zřetel také veřejné mínění. Zákonodárci jako volení zástupci lidu by měli především odrážet demokratické přesvědčení většiny. Z průzkumů veřejného mínění z roku 2016 vyplývá, že přes 55 % občanů ČR považuje jednorázové užití konopných látek za bezrizikovou nebo málo rizikovou zkušenost a 22 % souhlasí s tím, aby se užívání konopí společensky tolerovalo a nebylo trestně postihováno. Tato zákonná úprava má proto být zároveň pouze prvním pilotním projektem v souladu s doporučením OSN, který by měl sledovat a monitorovat další vývoj užívání konopí a poskytnout data pro zvážení dalších navazujících legislativních kroků.

S ohledem na všechny výše zmíněné argumenty jsou předkladatelé přesvědčeni, že je namístě a nutné urychleně touto regulací zákonného pěstování malého množství konopí pro vlastní potřebu uživatele vyjmout z oblasti protiprávnosti chování. Touto regulací zákonodárce dosáhne toho, že se tito lidé po právní stránce vzdálí zakázaným aktivitám, na které si dnes bohužel v masovém měřítku zvykají v důsledku přísné, ale reálně nepříliš účinné právní úpravy přestupků na úseku návykových látek.

Stávající právní úprava obsažená v trestním zákoníku zůstává tímto návrhem nedotčena. I nadále v nezměněné podobě zůstávají v platnosti všechny trestné činy související se zneužíváním návykových látek, tj. nedovolená výroba a jiné nakládání s omamnými a psychotropními látkami a s jedy podle § 283, přechovávání omamné a psychotropní látky a jedy podle § 284, nedovolené pěstování rostlin obsahujících omamnou nebo psychotropní látku v množství větším než malém podle § 285 a šíření toxikomanie podle § 287 zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů („trestní zákoník“, příp. jen „TZ“).

Nijak se nemění ani vymezení většího než malého množství pro účely § 285 trestního zákoníku, které i nadále zůstává definováno v nařízení vlády č. 455/2009 Sb. v rozsahu více než 5 rostlin konopí a které i nadále zůstává trestným činem podle tohoto ustanovení. Reálně dochází

pouze k dovození (zrušení zákazu, legalizaci) pěstování a nakládání s malým množstvím konopí (tj. do 5 rostlin) pro vlastní potřebu, příp. bezúplatného předání jinému pro určité (zletilé a bezúhonné) osoby a za přesně definovaných podmínek.

### **Současný stav**

V celosvětovém měřítku lze nyní pozorovat tendence spočívající v přehodnocení společenského a regulačního přístupu ke konopí. Politika úplné kriminalizace konopí se ukazuje být neúčinná, tj. nevede ke snížení delikvence či dokonce trestné činnosti spojené s užíváním konopí. K prolomení zákazu držení konopí a jeho užívání již došlo v devíti federálních státech Spojených států amerických (Aljaška, Colorado, Kalifornie, Maine, Massachusetts, Nevada, Oregon, Vermont, Washington). V těchto státech došlo k legalizaci pěstování, držení anebo užívání konopí pro vlastní potřebu a v některých došlo i ke zlegalizování obchodování s touto látkou.

Jistě zajímavý precedent v tomto je stát Uruguay. Zde před dvěma léty vešla v účinnost norma, která umožňuje na základě registrace pěstovat 5 rostlin konopí v domácím prostředí. Uruguay také umožnila pod přísným dohledem pěstování a prodej konopí v lékárnách. Stát sám garantuje kvalitu a obsah v konopí obsažených látek tak, aby se minimalizovala rizika spojená s užíváním konopí z černého trhu. V tuto chvíli, po dvou letech účinnosti, jsou jasné první výsledky této normy. Více než 50 % odhadovaného nelegálního trhu se dostalo pod legální a zdaněnou kontrolu. Ceny na černém trhu klesly výrazně pod 1,5 dolaru za gram, a tím se zmenšila atraktivita takového kontrabandu pro organizované zločinecké skupiny.

Významným příkladem je nakonec také Kanada (člen G7), která dne 7. června 2018 přijala zákon č. C-45 a tím i komplexní právní úpravu pro nejširší okruh možností zacházení s konopím, včetně právní úpravy obchodu s konopím, jeho zpracování, dovozu, vývozu či prodeje, úpravy trestněprávní odpovědnosti nebo zavedení nových strategií prevence. Tento zákon se stal významnou předlohou při zpracování záměru legalizace malého množství konopí pro vlastní potřebu a pro jeho bezúplatné předání v České republice, kdy některé instituty byly obdobným způsobem převzaty, jako např. maximální výše množství konopí, které je možné držet na veřejnosti (30 g), nebo koncept navázaný na možnost pěstovat, zpracovávat a přechovávat konopí pouze v rámci obydlí pěstitele. Naopak ve snaze zabránit překotnému vývoji byly jiné instituty kanadské úpravy odmítnuty (jako např. držení konopí mladistvými nebo umožnění prodeje konopí aj.).

Protidrogová politika je v České republice řízena Radou vlády pro koordinaci protidrogové politiky, jejímž sekretariátem je odbor protidrogové politiky Úřadu vlády ČR. Protidrogová politika je stanovena v Národní strategii protidrogové politiky na období 2010–2018. V souladu se svým dlouhodobým charakterem definuje strategie čtyři základní cíle: (i) snížit míru experimentálního a příležitostného užívání drog zejména mladými lidmi, (ii) snížit míru problémového a intenzivního užívání drog, (iii) snížit potenciální rizika spojená s užíváním drog pro jedince a společnost a (iv) snížit dostupnost drog zejména pro mladé lidi. Dílčí cíle, nástroje a aktivity k dosažení strategických cílů jsou pak podrobněji definovány v rámci pravidelně aktualizovaných tříletých akčních plánů. Situace v ČR je dle mezinárodních zpráv a studií srovnatelná s jinými členskými státy EU (rovněž díky harmonizaci pravidel v rámci jednotného vnitřního trhu EU) a v mnohých parametrech je problémové užívání drog v ČR významně pod průměrem EU i světa.

Česká republika se řadí mezi ty státy Evropské unie, kde pěstování konopí v malém množství (do 5 rostlin) není trestným činem, ale přestupkem. Obdobnou právní úpravu má v tomto ohledu i Španělsko, Kypr, Dánsko, Belgie, Nizozemsko nebo Spojené království. V těchto státech lze hovořit o rekreačním užívání konopí, které je společností tiše přecházeno. Také v České republice je společnost vůči uživatelům konopí tolerantní, a vědomě tak neakceptuje zákonem danou prohibici na úrovni přestupku za pěstování, resp. trestného činu za sušení a zpracování. Předkládaná právní úprava zákonné a kontrolované dostupnosti konopí v České republice se snaží reflektovat reálný stav uživatelů, kteří konopí pěstují, zpracovávají nebo přechovávají pro vlastní potřebu a v malém množství. Vzhledem k faktické nemožnosti všech uživatelů si konopí opatřit na základě vlastní kultivace, je třeba umožnit i jeho bezúplatné předání. V opačném případě by si takový uživatelé prakticky nemohli konopí legální cestou nikterak opatřit.

Pro ostatní způsoby zacházení s konopím však byla zvolena přísnější právní úprava, např. oproti výše uvedenému kanadskému zákonu jsou zcela zakázány činnosti v podobě prodeje, distribuce, vývozu nebo dovozu konopí. V platnosti však zůstávají stávající pravidla pro užívání konopí k léčebným účelům nebo v průmyslu či výzkumu.

## **2. Dopady legalizace malého množství konopí pro vlastní potřebu a jeho bezúplatného předání**

Úplný zákaz pěstování konopí, jako je tomu v současnosti, zabraňuje účinné prevenci a kontrole užívání konopí dětmi a mladistvými. Jedním z klíčových důvodů úplné ztráty kontroly nad skutečným užíváním konopí je fakt, že jeho šíření probíhá nelegálně. Nežádoucím atributem úplné prohibice je také fenomén „zakázaného ovoce“, který pro mladistvé konopí dále ztraktivňuje. Mezinárodní odborné studie, jako např. „The Limited Relevance of Drug Policy: Cannabis in Amsterdam and in San Francisco“, přinesly poznatky, že neexistují důkazy, které by potvrdily, že kriminalizace konopí snižuje jeho užívání napříč populací nebo že jeho legalizace zvyšuje míru jeho užívání. Z těchto studií mimo jiné vyplývá, že dlouhodobá spotřeba konopí v zemích, ve kterých není držení konopí nebo i prodej konopí nezákonné, se výrazně nemění. S přijetím tohoto zákona se neočekává nárůst počtu uživatelů konopí. Stejně tak ani tzv. teorie vstupní drogy, která považuje užívání konopí za jakýsi předstupeň užívání jiných psychotropních látek, nebyla nikdy vědecky podpořena.

Praxe naopak ukazuje, že nemožnost legálně si sám vypěstovat několik vlastních rostlin konopí může být důvodem prvního oslovení překupníka (dealera), který obvykle disponuje i jinými drogami. Současně s částečným uzákoněním pěstování, zpracování a přechovávání konopí pro vlastní potřebu lze předpokládat, že dojde ke zmenšení černého trhu s konopím a snížení trestné činnosti, která se k této problematice váže. Z toho důvodu lze předpokládat snížení nákladů spojených s přestupkovými a trestními řízeními, která jsou v současné době spojena s postihem pěstitelů konopí pro vlastní potřebu (v roce 2015 bylo zadrženo 420 osob z důvodu držení a pěstování konopných látek pro vlastní potřebu, dle informací od Národní protidrogové centrály SKPV Policie ČR, a k trestu odnětí svobody nepodmíněně bylo následně odsouzeno podle § 284 trestního zákoníku celkem 60 osob, dle Ministerstva spravedlnosti ČR).

Tento návrh zákona nebude mít negativní dopad na trestní zákoník (stávající trestné činy spojené s konopím zůstávají beze změny zachovány), naopak přinese právní jistotu pro definování pojmu „malé množství“ konopí a pravidla pro jeho pěstování, zpracování a přechovávání, případně bezúplatného předání jinému. Bohužel, v těchto pravidlech praxe i soudní judikatura stále tápou a jednotlivé fáze nakládání s konopím hodnotí různými skutkovými podstatami s neadekvátními rozdíly v přísnosti trestních sazeb (jde zejména o problém, že část judikatury má tendenci posuzovat sušení a přechovávání vypěstovaných rostlin podle přísnější skutkové podstaty dle § 283 TZ, namísto výrazně mírnější zvláštní skutkové podstaty pro pěstování konopí dle § 285 TZ; tyto nejasnosti jsou předmětem nepochopení ze strany veřejnosti i odborné kritiky).

### **3. Co zákon přináší**

Navrhovaná právní úprava rozšiřuje předmět úpravy zákona o návykových látkách, když stanovuje definici „malého množství“ konopí a v rámci pěstování, zpracování a přechovávání konopí a produktů z konopí pro vlastní potřebu jej legalizuje. Navrhovaná právní úprava současně legalizuje nezbytné bezúplatné předávání konopí a produktů z konopí v malém množství fyzickým osobám starším 18 let. Navrhovaná právní úprava zařazuje za výše uvedeným účelem také nové definice pojmů „produkt z konopí“, „rostlina konopí“, „pěstování rostliny konopí“, „zpracování konopí“, „přechovávání konopí nebo produktů z konopí“ a „bezúplatné předání“.

Konopí a produkty z konopí budou pro výše uvedené účely pěstování, zpracování a přechovávání v malém množství pro vlastní potřebu, stejně jako pro účely jejich bezúplatného předání podrobeny speciálnímu režimu dle § 24c zákona o návykových látkách. Povolení k zacházení nebude v těchto případech vyžadováno. Režim vztahující se k výzkumným, vědeckým a velmi omezeným terapeutickým účelům vymezeným v povolení k zacházení zůstává beze změny zachován.

Společnými podmínkami pro pěstování rostlin konopí, zpracování konopí, přechovávání konopí a produktů z konopí a jejich bezúplatného předání bude bezúhonnost, zletilost a trvalý pobyt na území České republiky. Pěstování rostlin konopí bude umožněno za splnění výše uvedených podmínek a za předpokladu, že pěstitel bude pěstovat nejvýše 5 rostlin konopí. Pěstování konopí bude umožněno pouze na určitých, vymezených místech, a to způsobem, který znemožňuje volný přístup třetím osobám.

Pěstování konopí bude konkrétně umožněno v obydlí (obdobně jako je tomu v Kanadě) nebo na pozemku, případně ve stavbě na takovém pozemku, který není veřejně přístupný a k jehož užívání bude pěstiteli svědčit soukromoprávní titul. Zpracovávání rostlin konopí bude umožněno totožně jen v obydlí nebo na pozemku, případně ve stavbě na takovém pozemku, který není veřejně přístupný a k jehož užívání bude zpracovateli svědčit soukromoprávní titul. Přechovávání konopí nebo produktů z konopí bude upraveno tak, aby bylo umožněno přechovávat množství, které je fakticky pěstitel schopný vyprodukovat (1 250 g). Současně bude limitováno maximální množství obsahu THC. Konopí nebo produkty z konopí budou moci být přechovávány jen v obydlí, k němuž bude přechovávající osobě náležet soukromoprávní

titul k užívání. Mimo takové obydlí bude umožněno fyzickým osobám přechovávat výrazně nižší množství konopí nebo produktů z něj.

#### **4. Zhodnocení souladu navrhované právní úpravy s mezinárodními smlouvami**

Návrh se dotýká především Jednotné úmluvy o omamných látkách z roku 1961, ve znění jejích pozdějších protokolů. S Jednotnou úmluvou o omamných látkách vyslovila Československá socialistická republika souhlas dne 31. července 1961 a prezident republiky ji ratifikoval dne 23. listopadu 1963 s výhradami učiněnými při podpisu. Úmluva vstoupila v platnost dne 13. prosince 1964 a tímto dnem vstoupila rovněž v platnost i pro Československou socialistickou republiku („Úmluva“). Dne 25. března 1972 byl v Ženevě sjednán Protokol o změnách Jednotné úmluvy o omamných látkách z roku 1961, přijatý sdělením Federálního ministerstva zahraničních věcí č. 458/1991 Sb., („Protokol“). Při předání ratifikační listiny si Československá socialistická republika vyjednala výjimku z aplikace vybraných ustanovení Úmluvy (článku 12, odstavců 2 a 3, článku 13, odstavce 2, článku 14, odstavců 1 a 2 a článku 31, odstavce 1(b) Úmluvy), která se tedy vůči České republice neaplikují.

Úmluva nezakazuje užívání konopí pro vlastní potřebu (resp. o této otázce mlčí). Úmluva nezakazuje ani legální pěstování konopí, ale stanovuje pravidla, za jakých je pěstování konopí povoleno – zpravidla při zavedení doplňkových kontrolních mechanismů vykonávaných ze strany státní agentury (např. Státním ústavem pro kontrolu léčiv, který takovou kontrolu ve smyslu Úmluvy vykonává u konopí určeného pro léčebné použití). Úmluva se zároveň nevztahuje na pěstování rostliny konopí výlučně k průmyslovým účelům (vlákna a semena) nebo pro účely zahradnické. Pokud jde o institut pěstování rostliny konopí pro osobní potřebu, jde de facto o pěstování pro účely zahradnické. Teprve zpracováním rostlin konopí nebo produktů z konopí budou naplněny znaky zpracování a přechovávání konopí. Pokud jde o zpracování konopí pro vlastní potřebu v malém množství, Úmluva na tuto situaci výslovně nepamatuje. Upravuje činnost mnohem rozsáhlejšího charakteru, kterou nazývá produkcí (v kontextu omamných látek). Úmluva výslovně nestanovuje ani žádné limity pro přechovávání konopí pro vlastní potřebu, byť je to v některých smluvních státech vcelku běžná praxe. Ponechává poté na jednotlivých smluvních státech, aby zajistily trestní sankce a prevenci spojenou s konopím.

Pokud jde o bezúplatné předání malého množství konopí a produktů z konopí, ani tato úprava výslovně nenaráží na jednotlivé články Úmluvy. Je však nutno trvat na absenci jakéhokoliv protiplnění, neboť takové předání by již naplňovalo znaky nedovoleného obchodu.

V souladu s Úmluvou Česká republika naplňuje povinnosti stanovené Úmluvou i všeobecné závazky a i po přijetí Návrhu bude nadále v maximální míře omezovat užívání konopí pouze na co nejnížší možnou míru, tedy malé množství, a pouze k vymezeným účelům pro vlastní potřebu. Jednotlivá ustanovení Úmluvy jsou velmi obecného znění a jsou dále implementována dle národní vůle jednotlivých smluvních států. V tomto ohledu Česká republika nijak nemění stávající právní úpravu návykových látek (obzvláště pokud jde o vývoz, dovoz, distribuci a obchod), pouze přiřazuje speciální režim pro konopí pěstované, zpracovávané a přechovávané v malém množství pro vlastní potřebu a jeho související bezúplatné předávání. Byť může být Návrh v dílčích činnostech zdánlivě v rozporu s Úmluvou,

v celkovém kontextu národní protidrogové politiky České republiky se jedná o minoritní změnu ve stávající právní úpravě, která se přizpůsobuje vývoji na trhu ve snaze zabránit dalšímu rozšiřování nelegálního obchodu s jinými návykovými látkami v ČR a rozšiřování černého trhu s konopím.

## II. Zvláštní část

### K bodu 1:

Vkládá se nová úprava do zákona o návykových látkách tak, aby bylo upraveno pěstování, zpracování a přechovávání konopí a produktů z konopí v malém množství pro vlastní potřebu a možnosti jejich bezúplatného předání. Takové činnosti nebo postupy za stanovených podmínek budou legalizovány. Doposud byly tyto činnosti přestupkem dle dosavadního znění zákona o návykových látkách [nadto zpracování naráželo na problematiku poněkud absurdního výkladu zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů („trestní zákoník“), který sušení rostliny konopí nevnímal jako přirozené pokračování pěstování konopí v mírnější skutkové podstatě nedovolené pěstování rostlin obsahujících omamnou nebo psychotropní látku podle § 285 TZ, ale ve výrazně přísnější skutkové podstatě nedovolená výroba a jiné nakládání s omamnými a psychotropními látkami a s jedy podle § 283 TZ. Na tuto skutkovou podstatu naráželo i bezúplatného předání.]

Navrhovaná právní úprava stanovuje množstevní limity pro pěstování, přechovávání a bezúplatné předání konopí a produktů z konopí (včetně odlišení limitů pro přechovávání konopí nebo produktů z konopí v obydlí a mimo něj) a nastavuje tak právní jistotu, co se rozumí „malým množstvím“.

Stávající právní úprava malého množství (resp. množství většího než malého) je v případě pěstování konopí upravena nařízením vlády č. 455/2009 Sb., kterým se pro účely § 285 trestního zákoníku stanovuje, které rostliny nebo houby se považují za rostliny a houby obsahující omamnou nebo psychotropní látku a jaké je jejich množství větší než malé ve smyslu trestního zákoníku, ve znění pozdějších předpisů („nařízení vlády č. 455/2009 Sb.“). Jde aktuálně o 5 rostlin, jejichž pěstování dnes není trestným činem podle § 285 TZ, ale je přestupkem podle § 39 odst. 2 písm. b) zákona č. 167/1998 Sb., o návykových látkách.

Určení malého množství (resp. množství většího než malého) přechovávání konopí bylo upraveno pro účely § 283, 284 a 286 TZ v § 2 nařízení vlády č. 467/2009 Sb., kterým se pro účely trestního zákoníku stanovuje, co se považuje za jedy a jaké je množství větší než malé u omamných látek, psychotropních látek, přípravků je obsahujících a jedů, ve znění účinném do 22. 8. 2013. U konopí byla tato hranice stanovena přílohou č. 2 na více než 15 gramů sušiny (za předpokladu, že obsahuje alespoň 1,5 g účinné psychotropní látky). Ustanovení § 2 i příloha č. 2 však pozbyly platnosti nálezem Ústavního soudu ze dne 23. 7. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 13/12, a to především z toho důvodu, že úprava výše malého množství (tedy skutečnosti rozhodující pro vymezení skutkové podstaty trestného činu) je v podzákoněm aktu nedostatečná a musí být upravena výhradně na úrovni zákona.

Za stávající nejednotné situace je tak v praxi posuzováno malé množství převážně dle stanoviska trestního kolegia Nejvyššího soudu (ze dne 13. 3. 2014, sp. zn. Tpj 301/2013),



kterým Nejvyšší soud stanovil určité orientační množství. Předkládaná právní úprava malého množství je podložena také důvody, že malé množství není jednoznačně určeno zákonným aktem, což způsobuje v praxi nemalé problémy a nejednotný přístup soudů k této otázce.

#### K bodu 2:

Zařazuje se definice „produkt z konopí“. Produktem z konopí je přitom již sušina konopí, které po vypěstování musí být nutně zpracováno (usušeno). Produktem z konopí však může být celá řada dalších produktů (např. domácí masti), u nichž je konopí vstupní surovinou. Stejně jako konopí by i produkty z konopí měly být v malém množství pro vlastní potřebu povoleny. Definice produktu z konopí pak obsahuje demonstrativní výčet jednotlivých forem a druhů produktů, které mohou být z konopí zpracovány.

Definice „rostliny konopí“ odpovídá definici uvedené v Jednotné úmluvě o omamných látkách („Úmluva“).

Pěstování rostliny konopí obsahově vychází částečně také z Úmluvy a nadto širším způsobem vymezuje proces, který je považován za fázi pěstování.

Definice zpracování konopí zahrnuje pojem „produkce“ dle Úmluvy, a nadto i sušení, extrakci a jiné zpracování rostliny konopí až po získání jakýchkoliv produktů z konopí. Dle Úmluvy je produkce striktně oddělitelná od výroby, což s ohledem na znění § 283 (Nedovolená výroba a jiné nakládání s omamnými a psychotropními látkami a s jedy) a násl. trestního zákoníku je třeba zohlednit i v rámci zákona o návykových látkách. Odborná literatura k tomuto uvádí: „V praxi nejčastější formou užívání konopí k vyvolání psychoaktivních účinků je jeho konzumace (obvykle kouřením či inhalací, ale i perorálně) v usušeném stavu jako tzv. marihuany. To tedy předpokládá proces sklizení, usušení a příp. nadrcení. Výsledný produkt tohoto procesu – marihuana – ovšem není jinou omamnou psychotropní látkou, odlišnou od původní omamné látky konopí, ale jedná se o tutéž omamnou látku konopí, pouze v jiné formě, vhodné k užití (čerstvý vs. usušený rostlinný materiál). Kromě toho je vhodné připomenout, že Jednotná úmluva jako „produkcí“ (která není „výrobou“) označuje mj. získávání konopí a konopné pryskyřice z rostlin, které tyto plody obsahují (sem spadá i sklizeň rostlin konopí pro získání konopí). Z uvedených důvodů podle mého názoru nelze proces, kdy je rostlina konopí sklizena, usušena a připravena k užití ve formě marihuany, posuzovat jako výrobu omamné psychotropní látky ve smyslu § 283 TrZ.“ (ZEMAN, Petr. „Výroba“ konopí z konopí? Trestněprávní revue. 2015, č. 9, s. 211-215).

Zavádí se zároveň definice přechovávání konopí nebo produktů z konopí. Jedná se o fázi navazující na pěstování, případně zpracování konopí. Jde o držbu či jinou dispozici s konopím nebo produkty z konopí výhradně pro vlastní potřebu. Pro vyloučení všech pochybností je výslovně uvedeno, že za přechovávání konopí nebo produktů z konopí se nepovažuje zacházení s návykovými látkami ve smyslu § 3 zákona o návykových látkách, které dopadá na vybrané činnosti zacházení s návykovými látkami, jak je definuje tento zákon, tedy nikoliv jen s konopím. Zároveň je nutné doplnit, že s výjimkou zákonem povoleného pěstování, zpracování a přechovávání konopí v malém množství pro vlastní potřebu a souvisejícího bezúplatného předání nejsou jakékoliv další činnosti spojené s takovýmto konopím, rostlinami konopí nebo produkty z konopí povoleny. Užívání konopí pro vlastní potřebu není trestné. Nakládání s konopím v intencích upravených činností není trestné.

V souvislosti s pěstováním, zpracováním a přechováváním konopí (příp. produktů z konopí) bude možno i jeho bezúplatné předání jiné fyzické osobě starší 18 let. Bezúplatností je přitom pro účely zákona třeba rozumět předání konopí nebo produktů z konopí bez jakéhokoliv souvisejícího protiplnění (nikoliv pouze finančního). Jakékoliv poskytnuté protiplnění může naplňovat znaky nepovoleného obchodu.

#### K bodu 3:

Z povahy věci by měla úprava pěstování, zpracování a přechovávání konopí a produktů z konopí pro vlastní potřebu a jejich bezúplatného předání stát mimo rámec zacházení s návykovými látkami (resp. nemělo by být vyžadováno povolení k zacházení), které je svázáno s řadou povinností, jež by v takovém případě nebyly příslušné. Navíc ze struktury úpravy zacházení s návykovými látkami lze vyčíst, že je určeno především pro právnické a podnikající fyzické osoby (návaznost skutkových podstat přestupků).

Ačkoliv se jedná o látku uvedenou v příloze č. 3 nařízení vlády č. 463/2013 Sb., o seznamech návykových látek, ve znění pozdějších předpisů, mělo by konopí a produkty z konopí být pro účely pěstování, zpracování a přechovávání v malém množství pro vlastní potřebu speciálně upraveny. Neplatily by pro ně obecné podmínky pro zacházení s návykovými látkami a přípravky.

#### K bodům 4 a 5:

S ohledem na vlastní úpravu obsaženou v § 24c zákona o návykových látkách se navrhuje úprava stanovených zákazů uvedených v § 15 písm. e) a § 24 odst. 1 písm. a) téhož zákona.

Doplnění § 15 písm. e) zákona o návykových látkách reflektuje potřebu sledovanou tímto zákonem, tj. získávat produkty z konopí jen povoleným způsobem.

Doplněním § 24 odst. 1 písm. a) zákona o návykových látkách se rozšiřují dosavadní výjimky ze zákazu pěstování druhů a odrůd rostlin konopí obsahujících více než 0,3 % látek ze skupiny tetrahydrokanabinolů o pěstování pro vlastní potřebu bezúhonných osob starších 18 let s trvalým pobytem na území České republiky.

#### K bodu 6:

Navrhovanou právní úpravou vložený § 24c odst. 1 stanovuje obecné východisko pro možnost pěstování, zpracování a přechovávání konopí nebo produktů z konopí v malém množství pro vlastní potřebu a jejich bezúplatného předání. Uvedené činnosti lze vykonávat bez povolení k zacházení. Mezi základní podmínky patří:

- bezúhonnost
- zletilost
- trvalý pobyt na území ČR

Podmínka trvalého pobytu na území ČR neznevýhodňuje ani občany EU, ani občany třetích zemí, pokud trvale žijí na území České republiky. Naopak tato podmínka zabraňuje případně

„turistice“ za účelem pěstování, zpracování, přechovávání konopí nebo produktů z konopí a jejich bezúplatnému předání.

Za bezúhonnou je pro účely tohoto zákona považována osoba, která nebyla pravomocně odsouzena pro úmyslný trestný čin nebo na kterou se hledí, jako by nebyla odsouzena (ve smyslu § 105 zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů).

K povolenému pěstování konopí v souladu s tímto zákonem je nutné, aby je fyzická osoba realizovala v obydlí nebo na pozemku, případně na stavbě nacházející se na takovém pozemku, který není veřejně přístupný a k jehož užívání jí svědčí soukromoprávní titul (např. nájem, vlastnictví apod.). Soukromoprávní titul k užívání je nezbytný s ohledem na to, aby nedocházelo k pěstování v místech, ke kterým by pěstitel neměl žádný vztah, nebo na veřejných prostranstvích. Dále je nutné, aby při pěstování byly dodržovány podmínky, které by znemožnily přístup třetích osob k rostlinám konopí. V případě pěstování konopí na pozemku mimo obydlí je proto nezbytné, aby tento pozemek nebyl veřejně přístupný.

Navrhovaná právní úprava stanovuje nejvyšší povolené množství rostlin konopí, které může být fyzickou osobou pěstováno (více viz také odůvodnění k bodu 1). Toto množství vychází ze stávající úpravy hodnot množství většího než malého, stanoveného v příloze nařízení vlády č. 455/2009 Sb. pro účely § 285 TZ v počtu 5 rostlin konopí.

Navrhovaná právní úprava dále stanovuje nejvyšší povolené množství sušiny konopí nebo z tohoto množství získaných produktů z konopí, které je možné pro vlastní potřebu přechovávat. Toto množství reálně představuje hodnotu „malého množství“ i pro účely trestního zákona a je striktně odlišeno povolené množství pro přechovávání v obydlí (k němuž přechovávající osobě svědčí soukromoprávní titul) a pro přechovávání mimo něj.

Obydlí je definováno v § 133 zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů, jako dům, byt nebo jiná prostora sloužící k bydlení a příslušenství k nim náležející. V obydlí (k němuž přechovávající osobě svědčí soukromoprávní titul) bude možno přechovávat nejvýše 1250 g sušiny konopí nebo z tohoto množství získané produkty z konopí na osobu. Tato hodnota reflektuje množství, které lze nově legálně vypěstovat z pěti rostlin konopí. Současně bude stanovena celková horní hranice pro obsah THC u takto přechovávaného množství sušiny konopí nebo z tohoto množství získaných produktů z konopí. Tato hranice bude činit 250 g THC.

Mimo obydlí bude možno přechovávat nejvýše 30 g sušiny konopí nebo z tohoto množství získané produkty z konopí, a to opět s maximálním obsahem 6 g THC. Je totiž nežádoucí, aby mimo obydlí bylo možno přechovávat množství odpovídající 1250 g sušiny konopí nebo z tohoto množství získané produkty z konopí. Takto stanovené množství vychází z úpravy přechovávání zavedené v Kanadě (množství je totožné). Překročení zákonem stanoveného limitu naplňuje skutkovou podstatu trestného činu přechování omamné a psychotropní látky a jedy podle § 284 TZ.

Bezúplatně předat jiné fyzické osobě starší 18 let bude možno nanejvýše 30 g sušiny konopí nebo z tohoto množství získané produkty z konopí. Překročení zákonem stanoveného limitu bude znamenat naplnění skutkové podstaty trestného činu nedovolená výroba a jiné nakládání s omamnými a psychotropními látkami a s jedy podle § 283 TZ.

K bodu 7:

Za přešupek se nově považuje i zpřístupnění rostliny konopí, konopí nebo produktů z konopí v rozporu s § 24 c odst. 2 zákona o návykových látkách třetím osobám.

K čl. II.: Účinnost

Nabytí účinnosti zákona je navrhováno 15. dnem od vyhlášení.