

Předkládací zpráva

Ministerstvo zdravotnictví připravilo v souladu s Plánem legislativních prací vlády na rok 2015 návrh zákona o ochraně zdraví před škodlivými účinky tabáku, alkoholu a jiných návykových látek, integrované protidrogové politiky a o změně souvisejících zákonů (zákon o ochraně zdraví před návykovými látkami).

Návrh zákona nahradí platný zákon č. 379/2005 Sb., o opatřeních k ochraně před škodami působenými tabákovými výrobky, alkoholem a jinými návykovými látkami a o změně souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, který lze pokládat za zastřešující právní úpravu v protidrogové oblasti. Přestože byl zákon č. 379/2005 Sb. od nabytí účinnosti několikrát novelizován, stále zůstává potřeba provést řadu změn a zkvalitnit stávající právní úpravu s hlavním cílem snížit užívání návykových látek, včetně spotřeby tabáku či škodlivého užívání alkoholu.

I. Stručný přehled navrhované právní úpravy

Za účelem dosažení výše uvedeného cíle je v návrhu zákona mimo jiné obsaženo:

- omezení dostupnosti tabákových výrobků, tabákových potřeb, bylinných výrobků určených ke kouření, elektronických cigaret a alkoholických nápojů; zavádí se např. nové povinnosti pro provozovatele provozovny stravovacích služeb vedoucí k omezení dostupnosti alkoholu dětem a mládeži,
- rozšíření míst, kde bude zakázáno kouřit, a další opatření k posílení ochrany zdraví před expozicí tabákovému kouři, včetně zavedení úplného zákazu kouření a používání elektronických cigaret ve vnitřních prostorech provozoven stravovacích služeb (restaurace, kavárny, bary atd.),
- úprava protialkoholní a protitoxikomanické záchytné služby jako zdravotní služby a úprava poskytování odborné péče pro osoby s adiktologickou poruchou v návaznosti na zákon o zdravotních službách; součástí návrhu zákona jsou i související novely zákona o zdravotních službách a zákona o specifických zdravotních službách,
- zpřehlednění a zkvalitnění právní úpravy v oblasti organizace a provádění integrované protidrogové politiky; právní ukotvení stálého poradního orgánu vlády pro danou oblast – v současné době je to Rada vlády pro koordinaci protidrogové politiky a ukotvení funkce národního koordinátora pro integrovanou protidrogovou politiku,
- rozšíření okruhu kontrolních orgánů a zpřesnění jejich působnosti v oblasti ochrany zdraví před návykovými látkami podle tohoto návrhu zákona,
- rozšíření skutkových podstat správních deliktů a zpřísnění sankcí za některé správní delikty, např. pro fyzické osoby, které kouří na místech, kde je kouření zákonem zakázáno, nebo pro provozovatele, kteří nezajistí dodržování zákazu kouření.

Dále se navrhuje zřízení Státního fondu integrované protidrogové politiky, jehož základním posláním bude podpora aktivit vycházejících z Národní strategie protidrogové politiky na období 2010 - 2018.

Do zákona je rovněž transponována část směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2014/40/EU ze dne 3. dubna 2014 o sblížování právních a správních předpisů členských států týkajících se výroby, obchodní úpravy a prodeje tabákových a souvisejících výrobků a o zrušení směrnice 2001/37/ES, týkající se přeshraničního prodeje tabákových výrobků a elektronických cigaret prostřednictvím prostředku komunikace na dálku.

Návrh zákona dále přejímá příslušná ustanovení zákona o spotřebních daních týkající se omezení míst prodeje lihovin a tabákových výrobků a velkou část přestupků na úseku ochrany před alkoholismem a jinými toxikomaniemi uvedených v § 30 zákona o přestupcích.

II. Výsledky meziresortního připomínkového řízení

Návrh zákona byl ve dnech 26. ledna až 23. února 2015 v meziresortním připomínkovém řízení se všemi připomínkovými místy stanovenými Legislativními pravidly vlády a dalšími připomínkovými místy – celkem bylo osloveno 92 připomínkových míst.

a) Zásadní připomínky uplatnilo celkem 22 připomínkových míst:

Ministerstvo dopravy, Ministerstvo financí, Ministerstvo práce a sociálních věcí, Ministerstvo obrany, Ministerstvo průmyslu a obchodu, Ministerstvo spravedlnosti, Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy, Ministerstvo vnitra, Ministerstvo zemědělství, Úřad vlády ČR - Ministr a předseda Legislativní rady vlády, Úřad vlády ČR - Kabinet vedoucího Úřadu vlády, Úřad vlády ČR - Odbor kompatibility, Úřad pro ochranu osobních údajů, Kancelář veřejného ochránce práv, Magistrát hlavního města Prahy, Krajský úřad Jihočeského kraje, Krajský úřad Karlovarského kraje, Krajský úřad Jihomoravského kraje, Krajský úřad Ústeckého kraje, Krajský úřad Zlínského kraje, Krajský úřad Libereckého kraje a Svaz měst a obcí České republiky.

Rozpory zůstávají s těmito připomínkovými místy:

Ministerstvo financí

Ministerstvo práce a sociálních věcí

Kancelář veřejného ochránce práv

Svaz měst a obcí České republiky

Hlavní město Praha

Karlovarský kraj

Liberecký kraj

Ministerstvo financí

1. Zásadně nesouhlasí se zřízením Státního fondu integrované protidrogové politiky, neboť se podle jeho názoru jedná o zcela nesystémové řešení. Protidrogová politika by měla být zajišťována ústředními orgány státní správy a z finančních prostředků státního rozpočtu. MF rovněž nesouhlasí s tím, aby podíly na výnosu spotřebních daní byly příjmem Fondu, neboť se v tomto případě jedná o faktickou účelovost daní. MF trvá na tom, že způsob zakotvení daňových příjmů navrhovaného Fondu nekoresponduje se zákonem o rozpočtovém určení daní. **Předkladatel** namítá, že prostředky na protidrogovou politiku v ČR jsou dlouhodobě nedostatečné. Fond je jedno z možných reálných a funkčních řešení pro podporu vládní integrované protidrogové politiky a jejích existujících koordinačních a výkonných mechanismů.

2. Požaduje doplnit návrh usnesení vlády o úkol pro ministra vnitra a pro ministra průmyslu a obchodu, aby všechny případné změny funkčních míst a výdaje vyplývající z implementace tohoto zákona byly realizovány v rámci schválených limitů funkčních míst a finančních prostředků daných resortů na rok 2015 a střednědobého výhledu na roky 2016 – 2017.

Předkladatel tuto připomínku neakceptoval, neboť Ministerstvo průmyslu a obchodu na navýšení rozpočtu trvá, když dochází k podstatnému rozšíření kontrolních pravomocí u České obchodní inspekce - na její kontrolní činnost bude třeba navýšit rozpočet oproti současnému stavu. Pokud by ČOI měla zajistit kontrolní činnost stávajícími kapacitami, není zaručeno, že by byla prováděna efektivní kontrola. MPO vyčíslovalo nezbytné finanční prostředky na 3,4 mil. Kč. Ministerstvo vnitra poté, co předkladatel akceptoval jinou připomínku, od požadavku na navýšení státního rozpočtu ustoupilo.

Ministerstvo práce a sociálních věcí

1. Požaduje vypustit možnost prodávat nebo podávat výčepní pivo na veřejnosti přístupných sportovních akcích. MPSV argumentuje tím, že není dostatečně odůvodněno vynětí výčepního

piva ze zákazu užívání alkoholu na veřejnosti přístupné sportovní akci, přičemž užití piva má stejné účinky jako jiný druh alkoholu. V psychické sféře odstraňuje zábrany, což může vést ke vzrušeným emocionálním projevům, agresivitě, násilnictví až brutalitě. **Předkladatel** se snažil zachovat přiměřenou regulaci a rozumně vyvážit navržené restriktce, neboť má za to, že přílišná restriktce by mohla být kontraproduktivní.

2. Namítá, že jeho věcnou působností je v souladu s kompetenčním zákonem oblast bezpečnosti práce, nikoliv přijímání či provádění opatření a kontrola opatření vyplývající ze zákona o ochraně zdraví před návykovými látkami. **Podle předkladatele** není změna kompetenčního zákona potřebná, neboť veškerou činnost vyplývající z navrhovaného zákona bude MPSV činit pouze v rámci oblastí specifikovaných v kompetenčním zákoně.

Kancelář veřejného ochránce práv

1. Má za to, že přímá úhrada služeb poskytovaných na záchytných stanicích je v konfliktu s právem na bezplatnou zdravotní péči, když z veřejného zdravotního pojištění není hrazena zdravotní péče (ošetření a vyšetření osoby) poskytovaná v záchytné stanici. **Předkladatel** zachovává současný právní stav; osoby mají nárok na bezplatnou zdravotní péči za podmínek, které stanoví zákon (čl. 31 Listiny základních práv a svobod). Podle zákona o veřejném zdravotním pojištění je hrazena ta zdravotní služba, která byla poskytnuta s cílem zachovat nebo zlepšit zdravotní stav pojištěnce či zmírnit jeho utrpení. Záchytné stanice pouze poskytují možnost pobytu pod dohledem, ale není naplněna podmínka vyplývající ze zákona o veřejném zdravotním pojištění.

2. Namítá, že návrh nepředpokládá žádné usměrnění nákladů na poskytnutou dopravu a záchytnou službu. Úctované úhrady záchytné služby se v České republice liší, a to i několikanásobně. **Předkladatel** uvádí, že se jedná o soukromoprávní vztah mezi poskytovatelem záchytné služby a osobou, které je záchytná služba poskytnuta. Výše účtovaných úhrad odpovídá nákladům jednotlivých poskytovatelů záchytné služby.

3. Požaduje zakotvení odpovědnosti pro jeden subjekt, který rozhodne o umístění v záchytné stanici, tj. i o omezení osobní svobody, a který za to ponese odpovědnost. Problém vidí v povinnosti součinnosti ze strany osob, které k ošetření na záchytné stanici opilce vyzvou, respektive ho přivezou (povinnost předat informace o chování osoby) a s tím související problém, kdo rozhoduje o umístění této osoby v záchytné stanici, když lékař dává pouze souhlas vzhledem ke klinickému obrazu pacienta. **Předkladatel** uvádí, že při převzetí osoby na záchytnou stanici není rozhodováno o tomto převzetí, ale s tímto převzetím vyslovuje souhlas lékař, který posoudí aktuální zdravotní stav této osoby, přičemž již nyní má poskytovatel zdravotních služeb povinnost uvést v její anamnéze důvody, proč byla na záchytnou stanici přijata, a zaznamenat je do zdravotnické dokumentace.

Svaz měst a obcí České republiky

1. Zásadně nesouhlasí s uloženou povinností provozovateli prostor souvisejících s veřejnou dopravou zajistit dodržování zákazu kouření a zákazu vstupu osobám pod vlivem alkoholu. **Předkladatel** s tímto věcně nesouhlasí a podotýká, že již podle stávající právní úpravy je povinností provozovatele zajistit dodržování zákazu kouření v těchto prostorách či dopravních prostředcích.

2. Požaduje vypustit, aby strážníci obecní policie určovali a dopravovali vyšetřovanou osobu do zdravotnického zařízení, neboť zřízení a provoz obecní policie je hrazen z obecních rozpočtů a primárně řeší místní záležitosti veřejného pořádku. **Předkladatel** má za to, že obecní policie má dohlížet na veřejný pořádek, a jednou z těchto složek je i povinnost zajistit, aby osoby pod vlivem alkoholu nebo návykové látky neohrožovaly sebe, ostatní osoby, majetek či veřejný

pořádek. Navíc, již nyní strážníci tuto povinnost podle § 16 odst. 4 a § 17 odst. 4 zákona č. 379/2005 Sb. mají, předkladatel tedy nezavádí pro strážníky žádnou novou povinnost.

3. Svaz zásadně nesouhlasí, aby odborné lékařské vyšetření hradil poskytovateli zdravotních služeb subjekt, který učinil výzvu k vyšetření, tedy v případě obcí obecní policie, resp. obec, neboť návrh zásadně zasahuje do obecních rozpočtů, a požadují tak ponechat stávající znění. **Předkladatel** uvádí, že systém úhrad je nastaven pro všechny stejně, tedy i pro obecní policii. Ponechání stávající právní úpravy způsobuje v praxi problémy, zejména v otázce úhrady provedených vyšetření, což zvyšuje finanční i administrativní zátěž poskytovatelům zdravotních služeb.

Hlavní město Praha požaduje, aby ve stáncích s občerstvením nebylo možné prodávat lihoviny a obce měly možnost prodej lihovin ve stáncích s občerstvením zakázat, jak připomínkové místo činilo doposud. **Předkladatel** uvádí, že se jedná o převzetí stávající právní úpravy bez věcných zásahů, tedy pokud město zákaz má upraven v souladu s platnými právními předpisy, může tak činit i nadále.

Karlovarský kraj požaduje, aby odborné lékařské vyšetření a náklady na poskytnutou záchytnou službu, které nebudou poskytovateli zdravotních služeb uhrazeny do 1 roku od provedení odborného lékařského vyšetření a poskytnutí záchytné služby, byly hrazeny ze Státního fondu integrované protidrogové politiky. **Předkladatel** namítá, že účelem Fondu je zejména prevence, nikoliv hrazení soukromoprávních pohledávek.

Liberecký kraj požaduje vypustit zákaz používání síťových lůžek na záchytné stanici. **Předkladatel** však zákaz používání síťových lůžek v případě záchytné služby považuje za jedno z opatření směřujících k potlačení používání omezovacích prostředků při poskytování zdravotních služeb obecně v zájmu ochrany práv pacienta. Praxe užívání síťových lůžek je zcela výjimečná, ostatní záchytné stanice síťová lůžka nemají a nepoužívají.

Nesouhlas Ministerstva průmyslu a obchodu s akceptací připomínky Ministerstva vnitra:

MV uplatnilo zásadní připomínku, v níž nesouhlasilo s povinností, aby Policie České republiky nebo obecní policie poskytovaly součinnost České obchodní inspekci ve všech případech, kdy bude prováděna kontrola povinností stanovených návrhem. Nezbytná součinnost, spočívající byť jen v pouhé přítomnosti policejní hlídky na místě kontroly, by podle **MV** přinášela personální obtíže, narušovala plynulost plnění jiných úkolů a další finanční zatížení Policie České republiky; **předkladatel** tuto zásadní připomínku akceptoval a upravil návrh podle požadavku **MV**. **MPO** s tímto zásadně nesouhlasí. Podle **MPO** by bez poskytnuté součinnosti výkon dozoru nad dodržováním § 14 odst. 3 písm. a) a § 16 návrhu zákona pozbyl potřebného efektu, protože inspektor ČOI by neměl možnost důsledně ověřit věk mladistvého (hranici 18 let) postupem podle § 8 písm. a) kontrolního řádu. Odmítne-li osoba přítomná na místě kontroly prokázat svoji totožnost, nelze ji za to postihnout žádnou sankcí; tuto osobu nelze považovat za „osobu povinnou“ ve smyslu § 5 odst. 2 písm. a) kontrolního řádu, která je povinna poskytnout součinnost. Přítomnost policistů by rovněž napomohla zajištění bezpečnosti inspektorů ČOI při výkonu kontroly v rizikových podmínkách.

Ministerstvo vnitra dva týdny po ukončení meziresortního připomínkového řízení a po vypořádání připomínek zaslalo dopis s dodatečnou zásadní připomínkou požadující úpravu § 24 tak, aby náklady v rámci odborného lékařského vyšetření hradila vyšetřovaná osoba, nikoliv osoba, která k vyšetření vyzvala. **Předkladatel** s tímto návrhem zásadně nesouhlasí, neboť zachování současné právní úpravy je velkou finanční a administrativní zátěží pro poskytovatele

zdravotních služeb (u menších nemocnic jsou prováděny řádově stovky vyšetření, u větších nemocnic tisíce vyšetření ročně, čemuž odpovídají i nedoplatky, které se pohybují od desítek tisíc korun u menších nemocnic a v řádu milionů korun u těch větších). Neuhrazené vyšetření vyšetřované osoby pak není jediným z nákladů související s touto agendou, neboť další vysoké náklady vznikají poskytovatelům zdravotních služeb i při následném a často neúspěšném vymáhání těchto částek.

b) Připomínky podstatné povahy dále uplatnilo těchto 9 připomínkových míst:

Potravinářská komora, Hospodářská komora, Společnost pro léčbu závislostí na tabáku, Svaz výrobců nealkoholických nápojů, Svaz minerálních vod, Svaz průmyslu a dopravy, České sdružení pro značkové výrobky, Komora elektronického kouření a Společnost Travel Free, s.r.o.

Předkladatel zaslal těmto místům návrh na vypořádání připomínek podstatné povahy k vyjádření. Všechna tato místa vyslovila s návrhem vypořádání nesouhlas a na většině uplatněných připomínek, které předkladatel neakceptoval, nadále trvají.

c) Pouze doporučující připomínky uplatnilo 10 připomínkových míst:

Kancelář prezidenta republiky, Úřad vlády ČR - Místopředseda vlády pro vědu, výzkum a inovace a předseda Rady pro výzkum, vývoj a inovace, Nejvyšší soud, Českomoravská konfederace odborových svazů, Úřad pro ochranu hospodářské soutěže, Nejvyšší kontrolní úřad, Krajský úřad Olomouckého kraje, Krajský úřad Pardubického kraje, Unie výrobců a dovozců lihovin a Česká koalice proti tabáku.

Způsob vypořádání zásadních připomínek a připomínek podstatné povahy je uveden v části sedmé materiálu.

Připomínky doporučující povahy byly zohledněny, pokud nebyly v rozporu se záměrem předkladatele v této oblasti.

S ohledem na výše uvedené je tak vládě materiál předkládán s 13 rozpory.