

STANOVISKO VLÁDY

k návrhu poslanců Petra Fialy, Zbyňka Stanjury a dalších na vydání zákona, kterým se mění zákon č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), ve znění pozdějších předpisů (sněmovní tisk č. 467)

Vláda na své schůzi dne 27. května 2019 projednala a posoudila návrh zákona, kterým se mění zákon č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), ve znění pozdějších předpisů, a vyslovila s tímto návrhem **nesouhlas** z těchto důvodů:

1. Vláda se neztotožňuje s cílem, kterého má být dosaženo, a má za to, že navržená změna by měla negativní dopady na bezpečnost silničního provozu. Návrh zákona považuje nejen za nesystémový a zcela nedostatečně odůvodněný, ale v řadě ohledů též za problematický z hlediska způsobu jeho zpracování. Pokud by vůbec mělo dojít k jakýmkoliv liberalizačním změnám ohledně tolerance k alkoholu u řidičů, musela by jim předcházet důkladná odborná analýza a široká společenská shoda.
2. Je prokázáno, že řidič pod vlivem alkoholu v navrhovaném množství, tedy až 0,5 promile, ohrožuje kromě svého zdraví, života a majetku rovněž i zdraví, život a majetek ostatních účastníků silničního provozu (včetně cyklistů, chodců atp.), a to až v míře vedoucí ke zcela fatálním a neodvratitelným následkům. Reakce řidičů jsou vlivem již malých dávek alkoholu zpomalené a tento efekt se zvýrazňuje při vyšších dávkách alkoholu. Podle názoru odborníků je riziko nehody při navrhované hladině alkoholu v krvi až dvakrát vyšší. Výrazně se zhoršuje zrakové vnímání, neboť se zvyšuje citlivost oka vůči oslnění, zrakové pole je zúžené (vyskytuje se tzv. tunelové vidění) a informace z okrajů zrakového pole (například chodci nebo vozidla přijíždějící ze stran) jsou mnohem hůře registrovány. Vlivem alkoholu je snížena schopnost vnímat překážky a bezpečně a včas na ně reagovat. Alkohol má i další negativní vedlejší účinky na jednání osoby, která jej požíla, zejména odbourává zábrany, zhoršuje vnímání rizika, snižuje kontrolu nad svým chováním a vyvolává růst sebevědomí a agrese. Alkohol navíc působí na každou osobu v jiné míře a jiným způsobem, a zatímco v některých případech nemusí dotčená osoba ovlivnění alkoholem i při hladině 0,5 promile téměř pocítit, u jiných osob, a zvláště těch,

kteře požívají alkohol příležitostně, není ovlivněná osoba schopna ani běžných úkonů. U některých skupin řidičů, jako jsou cyklisté, ovlivnění alkoholem podstatně zvyšuje také riziko pádu, zranění a možnosti stát se účastníkem dopravní nehody (kromě pomalejší reakce na vnější podněty, ztráty pozornosti či zhoršeného odhadu vzdálenosti u nich totiž hrozí také ztráta rovnováhy).

3. Ze statistik jednoznačně vyplývá, že řízení pod vlivem alkoholu má negativní vliv nejen na počet dopravních nehod, ale i na jejich vážnější následky, a to i v případě, kdy je hladina alkoholu u řidiče do 0,5 promile. V období let 2012-2018 bylo v České republice evidováno 1461 nehod se zraněním, které zavinili řidiči, u nichž byla zjištěna tato „nízká“ hladina alkoholu. Přitom došlo k usmrcení 58 osob, těžkému zranění 228 osob a lehkému zranění 1567 osob. Ekonomická ztráta dosáhla minimálně 3,6 miliardy Kč. V loňském roce pak při nehodách zaviněných řidiči pod vlivem alkoholu zemřelo v České republice 62 osob. Meziročně šlo o 14 % nárůst počtu usmrcených osob a jednalo se o jeden z nejhorších výsledků od roku 2010. Celkově v loňském roce nehody způsobené pod vlivem alkoholu tvořily 4,4 % všech nehod, avšak připadalo na ně celých 11 % obětí na životech. Na souvislost alkoholu a fatálních nehod opakovaně upozornila i Evropská rada pro bezpečnost v dopravě (ETSC), podle jejíchž odhadů zahyne na silnicích v Evropské unii v důsledku řízení pod vlivem alkoholu 5000 osob ročně. Také vzhledem k tomu, že Česká republika je podle srovnávací studie Světové zdravotnické organizace (WHO) za rok 2018 v rámci Evropské unie na druhém místě ve spotřebě alkoholu na osobu a obecně je pro českou společnost typická vysoká míra tolerance vůči alkoholu, lze předpokládat, že předložený návrh by přispěl k dalšímu posílení normalizace užívání alkoholu v české společnosti a ke zvýšení jeho spotřeby.
4. Zavedení navrhované tolerance řízení pod vlivem alkoholu by bylo v jednoznačném rozporu jak s vnitrostátními cíli v oblasti bezpečnosti silničního provozu, ochrany a podpory veřejného zdraví a protidrogové politiky, tak i s mezinárodními doporučeními. Mezi cíle Národní strategie bezpečnosti silničního provozu na léta 2011 až 2020 schválené usnesením vlády č. 599 ze dne 10. srpna 2011 patří kromě jiného také snížení počtu usmrcených v porovnání s rokem 2009 na úroveň průměru zemí Evropské unie (tj. cca o 60 %) nebo obecně snížení počtu případů řízení pod vlivem alkoholu a jiných návykových látek. Návrh rovněž jednoznačně směřuje proti nedávno schválené Národní strategii prevence a snižování škody spojených se závislostním chováním na léta 2019 až 2027. Podle Evropského akčního plánu WHO ke snížení škodlivého užívání alkoholu na období 2012 až 2020 se státům, které mají limit 0,5 promile (obsahu alkoholu v krevním vzorku), doporučuje snížit tento limit na 0,2 promile. K tomu lze dodat,

že i ETSC doporučuje, aby státy Evropské unie zavedly nulovou toleranci k požívání drog a alkoholu při řízení vozidel.

5. Vláda také upozorňuje, že předložený návrh zákona není ani v souladu s mezinárodními závazky, jak tvrdí předkladatelé, ale naopak, je s nimi v rozporu. Česká republika se zavázala, že učiní kroky ke snížení počtu usmrcených a těžce zraněných osob v silničním provozu do roku 2020 na úroveň průměru zemí Evropské unie, tj. v podmínkách České republiky by se jednalo o snížení o 60 % usmrcených osob a o 40 % těžce zraněných osob oproti roku 2009. Přijetím projednávaného návrhu by Česká republika šla přímo proti tomuto trendu.
6. Předložený návrh postrádá vazbu na platnou právní úpravu a zcela pomíjí skutečnost, že zjišťování možného ovlivnění řidiče alkoholem je v praxi v souladu s touto právní úpravou zpravidla prováděno pomocí dechové zkoušky s využitím analyzátorů alkoholu v dechu. Podle § 20 odst. 3 zákona č. 65/2017 Sb., o ochraně zdraví před škodlivými účinky návykových látek, ve znění pozdějších předpisů, platí, že je-li orientační vyšetření ke zjištění ovlivnění alkoholem provedeno za stanovených podmínek dechovou zkouškou, odborné lékařské vyšetření se již neprovede. Podle předloženého návrhu by však k náležitému zjištění podmínek pro uplatnění tolerance bylo nutno provádět rozbor krve. Policisté (popřípadě jiné osoby provádějící kontrolu) by tak museli vždy za účelem doprovodu řidiče na odběr krevního vzorku opustit kontrolní stanoviště a přerušit výkon kontroly. Tím by došlo nejen k významnému zvýšení nákladů spojených se zjištěním možného ovlivnění alkoholem, a to jak pro kontrolní orgán, tak pro řidiče, ale také k omezení účasti policistů v přímém dohledu nad bezpečností silničního provozu, a v případě jiných osob při výkonu jejich působnosti.
7. Navržené změny nezohledňují ani judikaturu Nejvyššího správního soudu, podle níž je při zjišťování alkoholu pomocí dechové zkoušky v souladu s metodikou Českého metrologického institutu od naměřené hodnoty odečítána hodnota 0,24 promile, která zahrnuje součet možných faktorů, jež mohou výsledek měření ovlivnit, jako jsou především odchylka měřicího zařízení nebo fyziologická hladina alkoholu v těle člověka. Za pozitivní je tak výsledek dechové zkoušky považován teprve v případě, že naměřená hodnota je vyšší nebo rovna hodnotě 0,25 promile. Toto opatření je zcela dostačující, aby byly vyloučeny případy, kdy mohou být dány pochybnosti o ovlivnění alkoholem, a vzhledem k tomu, že u odečítané hodnoty jde o mezní hodnotu možného ovlivnění výsledku měření, fakticky v naprosté většině případů určitou nepatrnou míru tolerance poskytuje. Lze tedy mít za to, že ve vztahu k tzv. rizikovým skupinám řidičů je předložený návrh dokonce přísnější než stávající právní úprava.

8. Návrh zákona by naprosto nesystémově vedl k rozrušení současného konceptu návaznosti, resp. odstupňovanosti trestněprávní odpovědnosti na správněprávní odpovědnost v dopravě. Zatímco v případě řízení vozidla pod vlivem alkoholu s hladinou alkoholu v krvi nepřesahující 0,5 promile by nešlo ani o přestupek, při zjištění hladiny jen o 0,5 promile vyšší by se podle dalších okolností mohlo jednat dokonce již o trestný čin, např. ohrožení pod vlivem návykových látek (§ 274 trestního zákoníku), ublížení na zdraví (§ 146 trestního zákoníku). Zjištění alkoholu v krvi ve výši dosahující či přesahující hodnotu 1 promile bývá totiž u řidiče podle ustálené judikatury považováno za jedno z důležitých kritérií pro závěr, že se dotčený řidič v předmětné době nacházel ve stavu vylučujícím způsobilost k řízení motorového vozidla.
9. Návrh je navíc problematický i z hlediska formulačního a legislativně technického. Kromě toho, že vůbec není zřejmé, proč ve výčtu tzv. rizikových skupin řidičů, pro které má nadále platit „nulová tolerance alkoholu“, nejsou zahrnuti například také řidiči vozidel s právem přednostní jízdy, jako jsou například policisté, řidiči vozidel hasičského záchranného sboru nebo řidiči vozidel zdravotnické záchranné služby, lze poukázat i na terminologické nepřesnosti, když v navrhovaném novém odstavci 4 písm. a) § 5 zákona o silničním provozu je používán obecný pojem „vozidlo“, ačkoliv je zřejmé, že by mělo jít toliko o „motorová vozidla“, nebo nedůvodně rozdílnou konstrukci lhůt, kdy u začínajícího řidiče je rozhodná doba do dvou let od nabytí řidičského oprávnění („po dobu kratší 24 měsíců“), zatímco v případech pozbytí řidičského oprávnění do lhůty spadá také den, kdy od rozhodné skutečnosti uplynuly právě dva roky („v průběhu posledních 24 měsíců“). Za nevhodnou lze považovat i konstrukci, v níž je základní norma, podle níž má být řidič považován za ovlivněného teprve v případě překročení hranice 0,5 promile, nevhodně vyjádřena až v písmenu b) odkazem („v případech výslovně neuvedených v písmenu a)“); vhodnější by nepochybně bylo stanovit generální pravidlo, že limitní hodnotou je 0,5 promile, a z toho následně vyjmenovat výjimky, kdy je tolerance nulová. Jako nedůvodný se jeví rovněž koncepčně odlišný přístup k limitním hodnotám u alkoholu a u jiných návykových látek; zatímco stávající znění zákona užívá u jiných návykových látek formulace „dosáhne alespoň“, návrh u alkoholu používá slova „přesáhne“. Z hlediska legislativně technického jsou nesprávně formulovány jak úvodní věta, v níž jsou některé dřívější novely zákona o silničním provozu uvedeny dvakrát, tak i některé novelizační body.
10. Odůvodnění předloženého návrhu je pak naprosto nedostatečné, postrádá jakékoliv důvody, z nichž by bylo možno dovozovat vhodnost nebo dokonce nutnost navrhované změny, a opírá se o vesměs zcela nepodložené, neúplné či velmi pochybné argumenty a údaje bez potřebné vypovídací hodnoty. Zatímco u některých údajů uváděných

předkladateli na podporu návrhu nejsou jejich zdroje dostatečně specifikovány, v případě jiných údajů nelze zdroje nelze považovat za vhodně zvolené, což platí zejména pro publikaci vydanou Potravinářskou komorou České republiky, jakožto zájmovým sdružením právnických osob v oblasti potravinářského průmyslu. Srovnávání údajů o počtech nehod a úmrtí ze zemí napříč Evropou s různou tolerancí alkoholu je obtížné a zavádějící kromě jiného proto, že data ze zemí, v nichž existuje určitá tolerance, neobsahují případy, kdy se řidič do dané tolerance vešel. Tyto údaje pak nelze jednoduše porovnávat ani s údaji z České republiky, kde se i nehody s vlivem alkoholu do 0,5 promile do statistiky nehod způsobených pod vlivem alkoholu počítají. Pokud se v důvodové zprávě uvádí, že v roce 2018 došlo na našem území „pouze“ k 7 dopravním nehodám s oběťmi na životech, při nichž byl zjištěn alkohol do 0,5 promile, je třeba dodat, že při těchto nehodách došlo také ke zranění dalších 240 osob; případy, kdy byla u viníka nehody zjištěna hladina alkoholu do 0,5 promile, přitom činily 11 % všech dopravních nehod, kdy byl u viníka zjištěn alkohol. Pokud jde o srovnání se zahraničními právními úpravami, není z odůvodnění vůbec zřejmé, za jakých dalších podmínek je u řidičů určitá hladina alkoholu tolerována. Zatímco podle předloženého návrhu by tolerance měla být absolutní, v zahraničních úpravách obvykle alkohol není tolerován v případě, kdy se řidič stane účastníkem dopravní nehody.