

REGULACE TRHU S KONOPÍM DOPADOVÁ STUDIE

Ing. Mgr. Vendula Běláčková, PhD.
a kolektiv

Jana Michailidu

REGULACE TRHU S KONOPÍM – dopadová studie

Vedoucí odborné skupiny:

Ing. Mgr. Vendula Běláčková, PhD.

(Social Policy Research Centre, University of New South Wales, Sydney),

členové odborné skupiny:

Mgr. Benjamin Petruželka, Ph. D. (Klinika adiktologie 1. LF UK v Praze a VFN v Praze),

Ing. Jakub Čihák, Ph. D. (Katedra národního hospodářství, Právnická fakulta UK v Praze),

doc. Mgr. Libor Dušek, Ph. D. (Kat. národního hospodářství, Právnická fakulta UK v Praze),

Ing. Jana Michailidu (Česká pirátská strana),

Mgr. Martin Archalous (Česká pirátská strana),

doc. MUDr. Viktor Mravčík, Ph. D. (Klinika adiktologie 1. LF UK v Praze a VFN v Praze),

Mgr. Jindřich Vobořil (Think tank Racionální politika závislostí),

Mgr. Marek Havrda, Ph. D. (GoodAI, Neopas).

Vydala Jana Michailidu

Grafický design a realizace: Harpuna.com :: graphics & multimedia

Vytiskl Typodesign s.r.o.

Vydání 1., vydáno v roce 2022 v Praze

Náklad: 600 ks



REGULACEKONOPI.CZ

ISBN 978-80-11-02218-1



REGULACE TRHU S KONOPÍM DOPADOVÁ STUDIE

Ing. Mgr. Vendula Běláčková, PhD.
a kolektiv

OBSAH

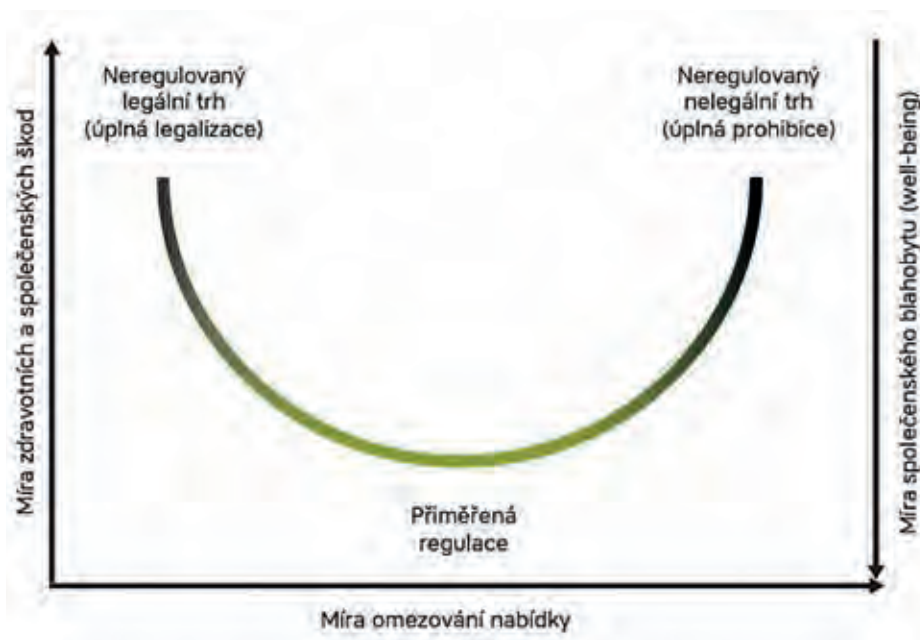
Expozice	8
Předmluva	8
Stručný nástin	14
Shrnutí	23
1 Definice problému	37
1.1 Kriminalizace konopí v České republice a její společenské dopady	38
1.2 Popis právního stavu	40
1.3 Identifikace dotčených subjektů	44
1.4 Popis cílového stavu	45
1.5 Hlavní princip navrhované úpravy	45
2 Analýza dopadů regulovaného trhu s konopím	51
2.1 Multikriteriální analýza stávajících modelů regulace konopí	52
2.2 Náklady a přínosy spojené s užíváním konopí a jeho legalizací	62
3 Stanovení variant regulace a vyhodnocení jejich dopadů	67
3.1 Regulační infrastruktura	68
3.2 Lokální regulace maloobchodního prodeje	72
3.3 Základní subjekty regulovaného trhu	74
3.4 Regulace maloobchodu	80
3.5 Distribuční (wholesale) síť	84
3.6 Původ konopí na trhu	86
3.7 Regulace, produkce a distribuce: vertikální integrace	88
3.8 Regulace tržní síly	90
3.9 Regulace pěstebních postupů a kontrola kvality	96
3.10 Regulace pěstebních postupů a kontrola kvality u samozásobitelů	100
3.11 Regulace produktu na trhu	102
3.12 Registrace spotřebitelů	106
3.13 Regulace množství spotřeby (na individuální úrovni)	108
3.14 Prevence, léčba a snižování škod	112
3.15 Normativní regulace dostupnosti	118
3.16 Turistický ruch	124
3.17 Užívání konopí na veřejnosti	128
3.18 Užívání konopí ve vnitřních prostorách (restaurace, bary, prodejny)	130

3.19	Regulace reklamy	132
3.20	Regulace obalu	134
3.21	Předmět daně, základ daně, případné výjimky	136
3.22	Výše daňové sazby	140
3.23	Výběr daně	142
3.24	Sankce	146
3.25	Vymezení subjektů, jež mohou být držiteli licence	148
3.26	Opatření v dopravě	152
3.27	Přechodné období	154
4	Plán evaluace, měřitelné výsledky, sběr a zpřístupnění dat	159
4.1	Stanovení měřitelných výsledků	160
4.2	Dostupnost dat	161
5	Konzultace s dotčenými subjekty	165
6	Zhodnocení existujících právních úprav v České republice	169
7	Přehled oprávněných subjektů navrhované regulace	173
7.1	Uživatelé	174
7.2	Samopěstitelé	174
7.3	Konopný spolek	175
7.4	Pěstírna	176
7.5	Distributor / zpracovatel	178
7.6	Prodejna	179
8	Přílohy	183
I	Stručný přehled vybraných variant	185
II	Kalkulace společenských nákladů a přínosů	195
II.1	Snížení nákladů prosazování práva v souvislosti s legalizací konopí	197
II.2	Daňový výnos v souvislosti s legalizací konopí	205
II.3	Problémové užívání konopí a náklady na léčbu a harm reduction	216
III	Tabulkový přehled dopadů legalizace konopí ve světě	229
IV	Tabulkový přehled – zhodnocení existujících právních úprav v ČR	233
V	Použité zdroje	235
	Medailonky autorů	248

PŘEDMLUVA

Ze současného vývoje situace za oceánem i doma v Evropě je jasné, že dochází ke změně přístupu států k problematice psychoaktivního konopí. Příklon k omezení zákazů a omezení navíc potvrzují i vědecké důkazy, není tedy divu, že se čím dál více zemí uchyluje k aktualizaci politik týkajících se nakládání s touto rostlinou. Vyvážená politika, která by stavěla na přísné regulaci dostupnosti na jedné straně a uceleném systému prevence a snižování rizik na straně druhé, slibuje omezení negativních důsledků problémového užívání konopí a zároveň přidání tolik potřebných financí do veřejných rozpočtů. Nizozemí, Uruguay, Amerika, Kanada, Malta či Španělsko – všech šest zemí spojuje právě pokrokové uchopení konopné problematiky. Některé z těchto států se věnují všem aspektům osobního užívání konopí, od pěstování pro osobní potřebu až po konopný trh, jiné postihují pouze konkrétní části – např. konopné společenské kluby. Všechny ale nabízejí mnoho prostoru pro inspiraci a také o poučení se z již nasbíraných dat.

ŠKODLIVOST UŽÍVÁNÍ PSYCHOAKTIVNÍCH LÁTEK



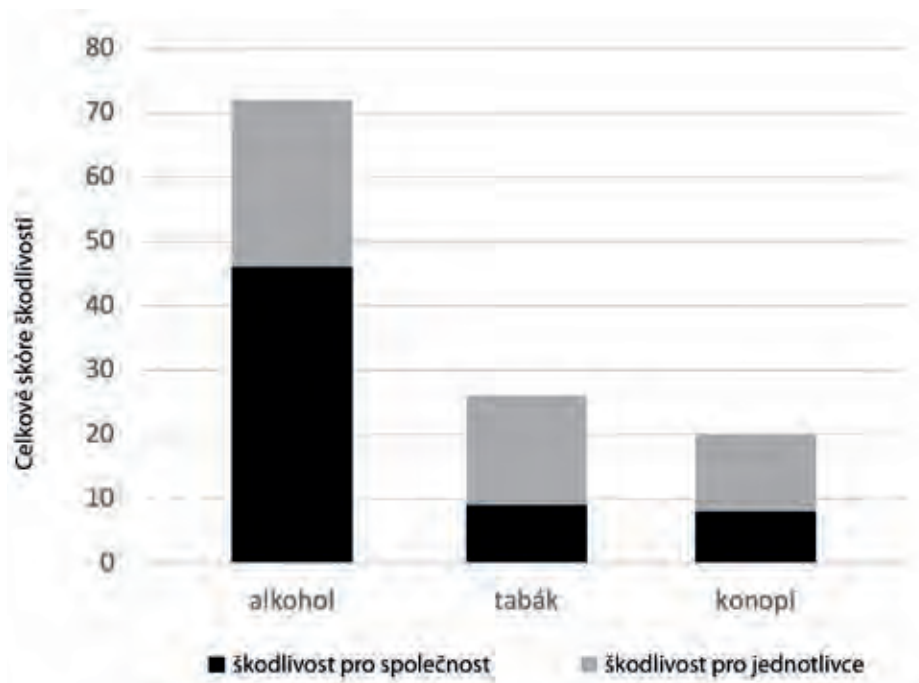
OBRÁZEK 1: U-KŘIVKA ZÁVISLOSTI ŠKODLIVOSTI UŽÍVÁNÍ PSYCHOAKTIVNÍCH LÁTEK A SPOLEČENSKÉHO BLAHOBYTU NA MÍŘE REGULACE NABÍDKY, ZDROJ: MRAVČÍK, V., CHOMYNOVÁ, P., GROHMANNOVÁ, K. (2019). KONCEPT PROBLÉMOVÉHO UŽÍVÁNÍ NÁVYKOVÝCH LÁTEK. *PSYCHIATRIE*, 23, 121-128.

Důvody, proč regulovaně legalizovat, jsou ale samozřejmě širší, než jen „následovat globální trend“. V současnosti je již vědecky prokázáno, že užívání psychoaktivního konopí není nebezpečnější a společensky škodlivější než užívání alkoholu; k alkoholu je ale přistupováno mnohem benevolentněji, bez ohledu na jeho vyšší nebezpečnost. Ilegalita konopí, která měla dle původců prohibice chránit zdraví lidí a zvyšovat bezpečnost společnosti, udělala na prostý opak. Lidé kvůli prohibici nepřestali konopí užívat, jsou ale odkázáni na černý trh. Na černém trhu mohou přijít do kontaktu s jinými méně bezpečnými psychoaktivními látkami, mohou si poškodit zdraví pesticidy, těžkými kovy či plísněmi. Co situaci dále zhoršuje, je fakt, že na černém trhu nemůže stát a neziskový sektor efektivně snižovat rizika a pomoci lidem vyhnout se problémovému užívání. Omezení černého trhu povede nepřímě k omezení dostupnosti konopí pro děti a dospívající. Dealer se na občanku neptá, ale prodejce v licencované prodejně bude mít ohlídání věku nakupujících za úkol.

Zajímavé jsou i právně-sociální aspekty případné regulace psychoaktivního konopí. Vznikem legálního trhu s konopím se sníží poptávka po něm na černém trhu. Omezením velikosti černého trhu s konopím pak dojde nejen ke snížení kriminálních aktivit organizovaného zločinu, ale také ke snížení přestupkové a kriminální činnosti spojené s pěstováním a užíváním konopí mezi veřejností. Tyto aktivity jsou v Česku bez ohledu na represii mezi dospělými stabilně populární – jejich kriminalizaci tedy mnoho lidí přehlídí, ignoruje, což podryvá celkovou důvěru v právní stát. Zároveň kriminalizace těchto činů bez oběti bezpochyby omezuje základní lidské svobody – právo na soukromí, právo na svobodu myšlení.

Dalším, v dnešní době neméně důležitým faktorem, který podporuje myšlenku nové regulace psychoaktivního konopí, jsou veřejné výdaje. Jen snížením výdajů na vymáhání práva v souvislosti s konopím by stát mohl ušetřit přes 600 milionů korun. Na straně daňových výnosů by pak pouhá regulovaná legalizace trhu s konopnými palicemi mohla do veřejných rozpočtů přinést až 1,8 miliardy korun. Kdybychom umožnili i trh s konopnými produkty a české firmy mohly exportovat konopí na potenciálně vznikající trh v Německu, mohla by výnosy být klidně více než dvojnásobné. Souvisejícím tématem je pak vznik nových ekonomických příležitostí, jež můžou zvláště v kontextu nadcházející finanční krize vhodně nastartovat regionální ekonomiky.

PSYCHOAKTIVNÍ LÁTKY DLE CELKOVÉ ŠKODLIVOSTI



OBRÁZEK 2: PSYCHOAKTIVNÍ LÁTKY DLE CELKOVÉ ŠKODLIVOSTI. NUTT, D. J., KING, L. A., & PHILLIPS, L. D. (2010). DRUG HARMS IN THE UK: A MULTICRITERIA DECISION ANALYSIS. THE LANCET, 376(9752), 1558–1565.

Vzhledem k tomu, že si výše uvedené velmi dobře uvědomujeme již dlouhá léta, regulovaná legalizace konopí je součástí našeho dlouhodobého programu a byla i součástí koaličního volebního programu ve sněmovních volbách 2021. V rámci vládního vyjednávání se nám pak podařilo do programového prohlášení vládní koalice prosadit formulku „regulace návykových látek, která bude odpovídat míře jejich škodlivosti“

Jelikož je společenská škodlivost konopí mnohem menší než škodlivost alkoholu a podobná jako tabáku, je potřeba se začít zabývat vhodnější regulací, než je úplný zákaz – tedy dnešní stav. Ačkoliv jsou jednoduchá řešení nesmírně lákavá, věděli jsme, že takto zásadní změna se neobejde bez pořádného podložení daty. Proto jsme v roce 2020 dali dohromady odbornou skupinu složenou z expertů (z oborů adiktologie, ekonomie, práva apod.) pod vedením Venduly Běláčkové a vytvořili jsme dopadovou studii zkoumající regulaci psychoaktivního konopí v ČR. Tato studie obsahuje jednak multikrite-

riální analýzu hodnocení dopadů různých nastavení regulace, jednak analýzu nákladů a výnosů. Dále následuje stanovení variant a analýza jejich dopadů, která se zabývá různými aspekty regulace od regulační infrastruktury, přes distribuční síť a regulaci produktu, až po určení daňové sazby.

V rámci dopadové studie byly porovnávány různé regulační rámce (byly vybrány typové příklady: Washington + Colorado, Kanada, Uruguay, Nizozemí, Španělsko) a u těchto byly vyhodnoceny dopady v různých oblastech zájmu (užívání mezi dospělými / mladistvými, zdravotní náklady, míra participace na legálním trhu, dopravní nehody, ceny apod.) Na základě tohoto byl v rámci dopadové studie vytvořen návrh regulace s prvky z různých systémů tak, aby umožňovaly co nejefektivnější dosažení našich cílů, z nichž některé jsou: maximalizace snižování rizik a prevence problémového užívání, omezení přístupu dětem a mladistvým, redukce organizovaného zločinu, zvýšení příjmu státního rozpočtu, vytvoření prostoru pro podnikatelské subjekty (podpora drobného podnikání).

Výše uvedené nakonec vedlo k výběru konkrétních variant regulace ve všech oblastech, které bylo potřeba postihnout – od producentů, přes prodejce až po konzumenty. Základními pilíři navrhované ideální regulace je uzákonění licencované výroby i prodeje a taktéž samopěstování konopí. Bude umožněno také sdružování v konopných společenských klubech – pro ty, kteří nemají možnost si pěstovat sami. Všechny tyto činnosti bude možné vykonávat pouze pod dohledem státu – produkce, prodej, nákup i samopěstování bude možné pouze v rámci licence (u firem) či registrace (u osob). Registrace uživatelů a licencování producentů i prodejců umožní jednak vyhovět mezinárodním úmluvám a také lépe přizpůsobit nabídku adiktologických služeb skutečné poptávce. Co se týče prevence a snižování rizik, regulovaný prodej umožňuje nové cesty, jak působit na uživatele – je možné do prodejen cílit informační kampaně a také vyžadovat, aby pozitivně působil i proškolený personál prodejen. Omezení by se měla týkat i prodejen jako takových – jejich počet a možné umístění by měly určovat samy obce (například zakázat jejich výskyt v blízkosti škol) a měly by mít zakázáno prodávat společně s konopím i alkohol, jelikož kombinované užívání může být více rizikové.

Limitování nicméně nebudou jen prodejci, ale i producenti. Vzhledem k tomu, že jde o vytvoření rozmanitého trhu s velkým počtem malých a středních hráčů, bylo zvoleno zastropování licence s omezením na pěstební plochu a také omezením počtu licencí na jeden subjekt. Přísně regulované budou i pěstební podmínky – hlídat koloběh konopí bude systém „seed to sale“ (sledování veškerého konopí na legálním trhu „od semínka až po kon-

cového uživatele“) a samotné pěstování by mělo probíhat v souladu s povolenými a zakázanými technikami (např. konkrétní parametry pro pesticidy, hnojiva apod.). Produkt samotný bude také regulován, aby byla co nejvíce omezena rizika pro uživatele. Měl by být určen limit pro obsah účinných látek (max. u THC, min. u CBD) a také omezeno přidávání příměsí (např. příchutí). Pravidla budou nastavena i u obalů – měly by být normované (pro snížení atraktivity) a měly by také obsahovat informace důležité pro bezpečné užívání (obsah účinné látky, doporučená forma užívání, kontakt na adiktologické služby apod.).

Dopadová studie poskytuje, tak jak byla připravena, detailní odborné podklady pro další politické kroky. Umožňuje podložit toto velké a důležité rozhodnutí dostupnou evidencí. Politici by zákony neměli vytvářet arbitrárně, ale měli by se řídit dostupnou evidence-base a doložit, proč chtějí postupovat daným způsobem. Věříme, že takto odůvodněný záměr najde podporu napříč politickým spektrem, jelikož si klade cíle, na kterých panuje shoda mezi všemi zúčastněnými – veřejné zdraví, bezpečnost a prosperující ekonomiku.

Za meziresortní tým Návykové chování,

Jana Michailidu

STRUČNÝ NÁSTIN

SOUČASNÝ STAV: KRIMINALIZACE KONOPÍ V ČESKÉ REPUBLICĚ A JEJÍ SPOLEČENSKÉ DOPADY

Prohibice držení a pěstování konopí, jak je nastavena v České republice (tj. postihování držení malého množství jako přestupek a větších množství jako trestný čin), je nákladná a neposkytuje efektivní rámec pro regulaci užívání psychoaktivních látek a snižování škod. Represivní politika vůči konopí prakticky nereflektuje řádově nižší negativní zdravotní dopady a výskyt rizikové závislosti na konopí ve srovnání s jinými drogami. **Negativní zdravotní dopady a rizika závislosti jsou dle expertního konsenzu podstatně vyšší u legálního alkoholu a tabáku.**

Spotřeba konopí v České republice je i přes současnou právní úpravu vysoká – dle rozdílných průzkumů užívalo 16,6 procent mladých dospělých (věk 15–34 let) v posledním roce konopné látky.

Represivní politika je nákladná:

- 11,2 % vězňů je ve výkonu trestu za činy spojené s výrobou, distribucí a držením návykových látek; 45 % z nich je v souvislosti s konopím (většina podmíněně);
- Policie ČR vyšetřuje přibližně **2 000 trestných činů v souvislosti s konopím ročně** a vynakládá tak kapacity na vyšetřování drogových deliktů, tedy skutků, kde absentuje reálná oběť i škoda; kapacity policie tak chybí v prevenci, odhalování a vyšetřování ostatní kriminality;
- Represivní politika má i problematické zdravotní důsledky, které popírají hlavní oficiální účel prohibice, tj. ochranu veřejného zdraví*
- V neposlední řadě nelegální sektor výroby a distribuce konopí zcela uniká zdanění, jehož výnosy mohou být významným přínosem pro státní rozpočet a mohou financovat mimo jiné cílenou prevenci a snižování škod z užívání konopí.

Z výše uvedených důvodů považujeme **stávající regulaci konopí za nevyhovující** a předkládáme návrh regulovaného trhu s konopím. Celá řada západních zemí již regulovaný trh zavedla a tato studie pracuje s daty a průzkumy z těchto zemí. Zároveň plně zohledňuje místní specifika a reflektuje současný stav v ČR.

* Csete et al., 2016; Scheim et al., 2020; Small, Kerr, Charette, Schechter, & Spittal, 2006; Werb et al., 2008

ROADMAP

Hodnocení dopadů regulace neboli **RIA (Regulatory Impact Assessment)** je souborem kroků analyzujících očekávané dopady navrhovaných právních předpisů. RIA je v České republice nedílnou součástí legislativního procesu a je prvním krokem při zavedení či změně zákona.

Klíčovým krokem bude tvorba paragrafového znění zákona. Ten bude Vládou nebo přímo poslanci předložen **k projednání Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR**. Najde-li navrhované znění podporu u zákonodárců dolní a horní komory a prezidenta republiky, je reálné, aby se v České republice **spustil regulovaný trh s konopím v průběhu roku 2025**.

SHRNUTÍ PŘEDKLÁDANÉHO NÁVRHU

Předkládaný návrh regulovaného trhu s konopím vychází z analýzy hodnocení dopadů regulace – RIA**. Zprávu připravila odborná skupina složená z ekonomů, právníků, adiktologů a expertů na veřejnou politiku. Skupina identifikovala celkem **27 regulačních bodů** a na základě zahraniční literatury vypracovala varianty regulace pro každý z těchto bodů. Současně byla vypracována multikriteriální analýza zahraničních modelů regulace trhu s konopím a základní analýza nákladů a přínosů regulace v České republice. Doporučení ohledně nejvhodnější regulační varianty byla učiněna s ohledem nejen na výsledky regulace v zahraničí, ale také na regulační a socio-ekonomický kontext v České republice. Podrobné zdůvodnění předkládaného návrhu je představeno v oddíle 3 zprávy, kde byly **vyhodnoceny různé varianty regulace**. Přehled vybraných variant je také Přílohou 1 zprávy.

PRIMÁRNÍ CÍLE NOVÉ PRÁVNÍ ÚPRAVY TÝKAJÍCÍ SE REGULACE TRHU S KONOPÍM LZE ROZDĚLIT DO TŘECH OBLASTÍ:

VEŘEJNÉ ZDRAVÍ

- **Snížení zdravotních rizik** na straně uživatelů spojených s aktuálně nelegálním trhem s konopím.
- Vytvoření efektivního systému snižování rizik, léčby a **prevence problémového užívání** konopí.
- **Omezení přístupu** ke konopí u rizikových skupin populace (mladiství, návykoví uživatelé atd.).

** <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/regulatory-impact-assessment-7a9638cb-en.htm>



KONTROLA A VYMÁHÁNÍ PRÁVA

- Eliminace nepřiměřeného trestního postihu jinak neproblémového chování spojeného s užíváním konopí.
- **Snížení počtu vězňů** ve výkonu trestu v souvislosti s konopím.
- **Redukce organizovaného zločinu** spojeného s nelegální výrobou a distribucí konopí.
- Uvolnění finančních a personálních kapacit orgánů vymáhajících právo určených ke stíhání nezákonného nakládání s konopím.

EKONOMIKA, TRH A ROZPOČET

- **Zvýšení příjmů státního rozpočtu** z legálního trhu s konopím.
- Vytvoření legálního trhu pro ekonomické subjekty v České republice.
- Podpora drobného podnikání.

DOPADY NA STÁTNÍ ROZPOČET A OSTATNÍ VEŘEJNÉ ROZPOČTY

NÁKLADY

- vytvoření kontrolní agentury (Agentura) pro regulaci konopí v souladu s Jednotnou úmluvou OSN o omamných látkách z roku 1961, jejíž provoz je odhadován na 30 mil. Kč ročně,
- vytvoření registračního systému pro správu povolení nakládat s konopím pro rekreační účely a současně také elektronického systému monitorujícího produkci a distribuci konopí napříč všemi licencovanými subjekty, náklady na zavedení tohoto systému jsou odhadovány na 100 mil. Kč,
- navýšení prostředků na služby prevence, léčby a harm reduction v souvislosti s konopím, které může dosahovat až 346,2 mil. Kč ročně v závislosti na počtu nových každodenních uživatelů a procentu uživatelů konopí, kteří se dostanou do léčby nebo využijí programy snižování škod (viz kapitola 2.2.b a podrobná analýza v Příloze II).

VÝNOSY

- spotřební daně z konopí a dodatečné daňové příjmy ve formě DPH a daně ze zisku licencovaných subjektů oprávněných k výrobě a distribuci konopí, který je odhadován v rozmezí **657 mil. Kč až 1 836 mil. Kč ročně**, v závislosti na velikosti konopného trhu a vývoji cen konopí po legalizaci,

- snížení vynaložených prostředků vymáhání práva v souvislosti s novým legálním trhem s konopím pro rekreační účely a souvisejícím licencovaným držením, produkcí a distribucí, které je na základě dat ze zahraničí odhadováno na 458,4 mil. Kč až 619,5 mil. Kč podle toho, zda se podíl černého trhu bude odvíjet analogicky k situaci v Uruguayi, Kanadě nebo USA.

VÝSLEDNÝ DOPAD NA ROZPOČET

- příjem v rozmezí 803,6 až 2 069,3 mil. Kč

DOPADY NA PODNIKATELSKÉ SUBJEKTY

- Vznik nových ekonomických příležitostí v souvislosti s licencovaným pěstováním, distribucí a prodejem rekreačního konopí.
- Přísná regulace ziskových motivů na licencovaném trhu s rekreačním konopím za účelem předcházení negativních dopadů na veřejné zdraví.

DOPADY NA ÚZEMNÍ SAMOSPRÁVNÉ CELKY

Pravomoc obcí regulovat licencovaný prodej a pěstování konopí, tj. povolovat nebo zakazovat licencovaný prodej konopí na území obce.

SOCIÁLNÍ DOPADY

Na základě analýzy zahraničních modelů regulace konopí jsme identifikovali možné společenské dopady uvedené regulace a vybrali nástroje regulace trhu a spotřebitelského chování, které je mohou minimalizovat. K posouzení společenského dopadu zahraničních regulací byla využita multikriteriální analýza, na základě které **předpokládáme neutrální až pozitivní společenský dopad předkládané regulace.**

POZITIVNÍ SPOLEČENSKÉ DOPADY:

- **snížení přestupkové a kriminální aktivity** v souvislosti s konopím, včetně organizovaného zločinu zajišťujícího současnou nabídku konopí na nelegálním trhu,
- **snížení přímých a nepřímých nákladů** spojených s vymáháním práva až 619,5 mil. Kč díky legalitě chování u osob, které získají oprávnění k nakládání s konopím pro osobní potřebu (viz analýza nákladů a přínosů v kapitole 2.2 a v Příloze II),
- **snížení viktimizace a stigmatizace** osob díky tomu, že bude možné opatřovat konopí na legálním trhu,

A DÁLE POTOM

- **snížení zdravotních a sociálních škod** v souvislosti s užíváním rekreačního konopí v důsledku efektivního systému prevence a léčby a zavedení systému jakosti produktu,
- **omezení přístupu ke konopí u rizikových skupin** populace (mladiství, problémoví uživatelé atd.).

MOŽNÉ NEGATIVNÍ SPOLEČENSKÉ DOPADY:

- **nárůst rekreačních uživatelů konopí** v dospělé populaci a s tím související také možný nárůst problémového užívání konopí a související společenské náklady,
- zvýšený výskyt negativních zdravotních a sociálních dopadů (společenských nákladů) souvisejících s problémovým užíváním konopí.

NÁSTROJE MINIMALIZACE NEGATIVNÍCH ZDRAVOTNÍCH A SOCIÁLNÍCH DOPADŮ:

- **registrační systém** umožňující omezení nákupu konopí oprávněnými uživateli na licencovaném trhu s rekreačním konopím (měsíční limit nákupu, možnost stanovení individuálního limitu nákupu),
- nabídka individualizovaných harm reduction a léčebných intervencí přímo navazujících na registrační systém,
- posílení služeb prevence, harm reduction a léčby v souvislosti s konopím, jež bude financováno z výnosů spotřební daně na rekreační konopí a v rámci zvláštní licence pro konopné spolky vykonávající tyto aktivity na místní úrovni,
- **zákaz všech forem propagace a reklamy** na licencovaném trhu s konopím,
- limitování ziskových příležitostí pro ekonomické subjekty, které by mohly jednat v rozporu s požadavky na ochranu veřejného zdraví.

ZHODNOCENÍ SOULADU NAVRHOVANÉ ÚPRAVY S JEDNOTNOU ÚMLUVOU OSN O OMAMNÝCH LÁTKÁCH

Předkládaná regulace je navržena tak, aby v maximální možné míře dostála závazkům České republiky vůči Evropské Unii a OSN na poli kontroly omamných a psychotropních látek.

S Jednotnou úmluvou o omamných látkách vyslovila Československá socialistická republika souhlas dne 31. července 1961. **Navrhovaná úprava je v souladu s Úmluvou** s výjimkou čl. 4 písm. c), který stanoví, že státy omezí produkci, výrobu, vývoz, dovoz, distribuci, obchod, použití a přechovává-

ní omamných látek (dále „nakládání“) výlučně pro lékařské a vědecké účely. V tomto ohledu zavádí úprava možnost oprávněného nakládání s konopím a produkty z konopí rovněž pro účely konzumace rekreační (tedy pro stejné účely, pro jaké se konzumují např. alkohol nebo tabák), ovšem přísně pod podmínkou udělení povolení k tomuto nakládání ve smyslu Úmluv a v souladu s Úmluvou.

Pokud jde o ostatní ustanovení Úmluvy, budou dodrženy všechny povinnosti týkající se zřízení státní Agentury pro konopí, trestnosti nepovoleného nakládání, statisticko-evidenční povinnosti, povinnosti týkající se dovozu a vývozu omamných a psychotropních látek, (dále jen OPL) apod. Navrhovaná **úprava se tedy nedotkne povinností ČR vůči OSN a Mezinárodnímu úřadu pro kontrolu narkotik (INCB) a vůči ostatním státům a v tomto ohledu bude ČR nadále ctít a dodržovat mezinárodní právo. V souladu s Úmluvou bude na základě navrhované úpravy Česká republika i nadále omezovat a postihovat nedovolené nakládání s konopím.**

ZÁVĚR

Ze současného vývoje situace za oceánem i doma v Evropě je jasné, že **dochází ke změně přístupu států k problematice psychoaktivního konopí.** Příklon k omezení zákazů a omezení navíc potvrzují i vědecké důkazy, není tedy divu, že se čím dál více zemí uchyluje k aktualizaci politik týkajících se nakládání s touto rostlinou. Vyvážená politika, která by stavěla na přísné regulaci dostupnosti na jedné straně a uceleném systému prevence a snižování rizik na straně druhé, slibuje omezení negativních důsledků problémového užívání konopí a zároveň přidání tolik potřebných financí do veřejných rozpočtů. **Nizozemí, Uruguay, Spojené státy americké, Kanada, Malta či Španělsko** – všechny tyto země spojuje právě pokrokové uchopení konopné problematiky. Některé z těchto států se věnují všem aspektům osobního užívání konopí, od pěstování pro osobní potřebu až po konopný trh, jiné postihují pouze konkrétní části – např. konopné společenské kluby. Navržený model čerpá z poznatků o dopadech regulace konopí v těchto zemích a vybírá z nich regulační prvky, které mohou snížit škody z užívání konopí.

Základními pilíři navrhované ideální regulace reflektující české prostředí je **uzákonění licencované výroby i prodeje a taktéž samopěstování konopí.** Bude umožněno také sdružování v konopných společenských klubech – pro ty, kteří nemají možnost si pěstovat sami. Všechny tyto činnosti bude možné vykonávat pouze pod kontrolou státu – produkce, prodej, nákup i samopěstování bude možné pouze v rámci licence (u firem) či registrace (u osob). Registrace uživatelů a licencování producentů i prodejců umožní

jednak vyhovění mezinárodním úmluvám a také lépe přizpůsobit nabídku adiktologických služeb skutečné poptávce. Co se týče prevence a snižování rizik, regulovaný prodej umožňuje nové cesty, jak působit na uživatele – je možné do prodejen cílit informační kampaně a také vyžadovat, aby pozitivně působil i proškolený personál prodejen. Omezení by se měla týkat i prodejen jako takových – jejich počet a možné umístění by měly určovat samy obce (například zakázat jejich výskyt v blízkosti škol) a měly by mít zakázáno prodávat společně s konopím i alkohol, jelikož kombinované užívání může být více rizikové. Regulování budou i producenti s cílem vytvoření rozmanitého trhu s velkým počtem malých a středních hráčů.

AUTOŘI

Vedoucí odborné skupiny: Ing. Mgr. Vendula Běláčková, PhD. (Social Policy Research Centre, University of New South Wales, Sydney)

členové odborné skupiny: Mgr. Benjamin Petruželka, Ph. D. (Klinika adiktologie 1. LF UK v Praze a VFN v Praze), Ing. Jakub Čihák, Ph. D. (Katedra národního hospodářství, Právnická fakulta UK v Praze), doc. Mgr. Libor Dušek, Ph. D. (Katedra národního hospodářství, Právnická fakulta UK v Praze), Ing. Jana Michailidu (Česká pirátská strana), Mgr. Martin Archalous (Česká pirátská strana), doc. MUDr. Viktor Mravčík, Ph. D. (Klinika adiktologie 1. LF UK v Praze a VFN v Praze), Mgr. Jindřich Vobořil (Think tank Racionální politika závislostí), Mgr. Marek Havrda, Ph. D. (GoodAI, Neopas).

O PIRÁTECH

Česká pirátská strana je česká liberálně progresivní politická strana založená v roce 2009. Program strany se zaměřuje na politickou transparentnost, osobní odpovědnost politiků, boj proti korupci, e-Government, podporu malých a středních podniků, předcházení daňovým únikům a odlivu kapitálu z Česka skrze firmy zahraničních vlastníků, financování místního rozvoje, účast veřejnosti na demokratickém rozhodování. Piráti se v roce 2022 stali součástí vlády a zasadili se o to, aby v programovém prohlášení vlády nechybělo téma návykového chování. Konkrétně je zde deklarováno, že psychoaktivní látky mají být regulovány dle míry jejich škodlivosti..



Shrnuti



SHRNUTÍ

ODBORNÁ SKUPINA PRO ANALÝZU REGULACE KONOPÍ¹

Vedoucí skupiny:

Ing. Mgr. Vendula Běláčková, PhD.

členové skupiny:

Mgr. Benjamin Petruželka, Ph. D.

Ing. Jakub Čihák, Ph. D.

doc. Mgr. Libor Dušek, Ph. D.

Ing. Jana Michailidu

Mgr. Martin Archalous

doc. MUDr. Viktor Mravčík, Ph. D.

Mgr. Jindřich Vobořil

Mgr. Marek Havrda, Ph. D.

¹ Předložená zpráva je výsledkem odborné práce autorů a nereprezentuje stanoviska jejich domovských institucí.

1 CÍLE REGULACE TRHU S KONOPÍM

Primární cíle nové právní úpravy týkající se regulace trhu s konopím lze rozdělit do třech oblastí:



1.1 VEŘEJNÉ ZDRAVÍ

- **Snížení zdravotních rizik** na straně uživatelů spojených s aktuálně nelegálním trhem s konopím
- **Vytvoření efektivního systému** snižování rizik, léčby a prevence problémového užívání konopí.
- **Omezení přístupu** ke konopí **u rizikových skupin** populace (mladiství, návykoví uživatelé atd.).



1.2 KONTROLA A VYMÁHÁNÍ PRÁVA

- **Eliminace nepřiměřeného trestního postihu** jinak neproblémového chování spojeného s užíváním konopí.
- **Snížení počtu vězňů** ve výkonu trestu v souvislosti s konopím.
- **Redukce organizovaného zločinu** spojeného s nelegální výrobou a distribucí konopí.
- **Uvolnění finančních a personálních kapacit** orgánů vymáhajících právo určených ke stíhání nezákonného nakládání s konopím.



1.3 EKONOMIKA, TRH A ROZPOČET

- **Zvýšení příjmů státního rozpočtu** z legálního trhu s konopím.
- **Vytvoření legálního trhu** pro ekonomické subjekty v České republice.
- **Vytvoření nových ekonomických příležitostí.**

2 AGREGOVANÉ DOPADY REGULACE KONOPÍ

2.1 DOPADY NA STÁTNÍ ROZPOČET A OSTATNÍ VEŘEJNÉ ROZPOČTY



NÁKLADY

A/ Vytvoření kontrolní agentury (Agentura) pro regulaci konopí v souladu s Jednotnou úmluvou OSN o omamných látkách z roku 1961, jejíž provoz je odhadován na **30 mil. Kč ročně**.

B/ Vytvoření registračního systému pro správu povolení nakládat s konopím pro rekreační účely a současně také elektronického systému monitorujícího produkci a distribuci konopí napříč všemi licencovanými subjekty, náklady na zavedení tohoto systému jsou odhadovány na **100 mil. Kč**.

C/ Navýšení prostředků na služby prevence, léčby a harm reduction v souvislosti s konopím, které může dosahovat až **346,2 mil. Kč ročně** v závislosti na počtu nových každodenních uživatelů a procentu uživatelů konopí, kteří se dostanou do léčby nebo využijí programy snižování škod (viz oddíl 3.2.b a podrobná analýza v Příloze II).



VÝNOSY

A/ Spotřební daně z konopí a dodatečné daňové příjmy ve formě DPH a daně ze zisku licencovaných subjektů oprávněných k výrobě a distribuci konopí, který je odhadován v rozmezí **657 mil. Kč až 1 836 mil. Kč ročně**, v závislosti na velikosti konopného trhu a vývoji cen konopí po legalizaci.

B/ Snížení vynaložených prostředků v rámci vymáhání práva v souvislosti s novým legálním trhem s konopím pro rekreační účely a souvisejícím licencovaným držením, produkcí a distribucí, které je na základě dat ze zahraničí odhadováno na **458,4 mil. Kč až 619,5 mil. Kč** podle toho, zda se podíl černého trhu bude odvíjet analogicky k situaci v Uruguayi, Kanadě nebo USA.



2.2 DOPADY NA PODNIKATELSKÉ SUBJEKTY

- **Vznik nových ekonomických příležitostí** v souvislosti s licencovaným pěstováním, distribucí a prodejem rekreačního konopí.
- **Přísná regulace ziskových motivů** na licencovaném trhu s rekreačním konopím za účelem předcházení negativních dopadů na veřejné zdraví.

2.3 DOPADY NA ÚZEMNÍ SAMOSPRÁVNÉ CELKY

- **Pravomoc obcí regulovat licencovaný prodej** a pěstování konopí, tj. povolovat nebo zakazovat licencovaný prodej konopí na území obce.

2.4 SPOLEČENSKÉ DOPADY

Na základě analýzy zahraničních modelů regulace konopí jsme identifikovali možné společenské dopady uvedené regulace a vybrali nástroje regulace trhu a spotřebitelského chování, které je mohou minimalizovat. K posouzení společenského dopadu zahraničních regulací byla využita multikriteriální analýza, na základě které předpokládáme neutrální až pozitivní společenský dopad předkládané regulace.

POZITIVNÍ SPOLEČENSKÉ DOPADY

- **Snížení přestupkové a kriminální aktivity** v souvislosti s konopím, včetně organizovaného zločinu zajišťujícího současnou nabídku konopí na nelegálním trhu.
- **Snížení přímých a nepřímých nákladů** spojených s vymáháním práva až 619,5 mil. Kč díky legalitě chování u osob, které získají oprávnění k nakládání s konopím pro osobní potřebu (viz analýza nákladů a přínosů v kapitole 3.2 a v Příloze II).
- **Snížení viktimizace a stigmatizace osob** díky tomu, že bude možné opatřovat konopí na legálním trhu, Cíle návrhu zákona.

A DÁLE POTOM

- **Snížení zdravotních a sociálních škod** v souvislosti s užíváním rekreačního konopí v důsledku efektivního systému prevence a léčby a zavedení systému jakosti produktu.
- **Omezení přístupu ke konopí u rizikových skupin** populace (mladiství, problémoví uživatelé atd.).



MOŽNÉ NEGATIVNÍ SPOLEČENSKÉ DOPADY

- **Nárůst rekreačních uživatelů konopí v dospělé populaci** a s tím související také možný nárůst problémového užívání konopí a související společenské náklady.
- **Zvýšený výskyt negativních zdravotních a sociálních dopadů** (společenských nákladů) souvisejících s problémovým užíváním konopí.

Společenské náklady problémového užívání konopí byly vyčísleny s využitím indikátoru QALYs, a tedy konkrétně se zohledněním snížení kvality života každodenních uživatelů konopí a hodnotou 1 000 tis. Kč na QALY. Odhad společenských nákladů touto metodou je v rozmezí 21 mil. Kč– 494,2 mil. Kč ročně v závislosti na tom, jak se bude vyvíjet míra problémového užívání konopí v populaci a jaké procento osob nastoupí do léčby nebo využije programů snižování škod (viz oddíl 3.2.b a podrobná analýza v Příloze II).

NÁSTROJE MINIMALIZACE NEGATIVNÍCH ZDRAVOTNÍCH A SOCIÁLNÍCH DOPADŮ:

Registrační systém umožňující omezení nákupu konopí oprávněnými uživateli na licencovaném trhu s rekreačním konopím (měsíční limit nákupu, možnost stanovení individuál-

ního limitu nákupu).

Nabídka individualizovaných harm reduction a léčebných intervencí přímo navazujících na registrační systém.

Posílení služeb prevence, harm reduction a léčby v souvislosti s konopím, jež bude financováno z výnosů spotřební daně na rekreační konopí a v rámci zvláštní li-

cence pro konopné spolky vykonávající tyto aktivity na místní úrovni.

Zákaz všech forem propagace a reklamy na licencovaném trhu s konopím.

Limitování ziskových příležitostí pro ekonomické subjekty, které by mohly jednat v rozporu s požadavky na ochranu veřejného zdraví.



2.5 DOPADY NA ŽIVOTNÍ PROSTŘEDÍ

- Systém řízení a kontroly nakládání s odpady při produkci konopí.
- Specifikace růstových stimulátorů a hnojiv, která lze bezpečně používat při pěstování konopí.

NÁVRH REGULOVANÉHO TRHU S KONOPÍM

SHRUTÍ PŘEDKLÁDANÉHO NÁVRHU

Předkládaný návrh regulovaného trhu s konopím vychází z analýzy hodnocení dopadů regulace (Regulatory Impact Assessment – RIA)². Zprávu připravila odborná skupina složená z ekonomů, právníků, adiktologů a expertů na veřejnou politiku. Skupina identifikovala celkem 27 regulačních bodů a na základě rešerše zahraniční literatury vypracovala varianty regulace pro každý z těchto bodů.

² <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/regulatory-impact-assessment-7a9638cb-en.htm>



Současně byla vypracována multikriteriální analýza zahraničních modelů regulace trhu s konopím a základní analýza nákladů a přínosů regulace v České republice. Doporučení ohledně nejvhodnější regulační varianty byla učiněna s ohledem nejen na výsledky regulace v zahraničí, ale také na regulační a socio-ekonomický kontext v České republice. Podrobné zdůvodnění předkládaného návrhu je představeno v oddíle 4 této zprávy, kde byly vyhodnoceny různé varianty regulace. Přehled vybraných variant je také Přílohou 1 této zprávy.

Regulační rámec

Regulace konopí pro rekreační užívání v České republice musí být v nejvyšší možné míře v souladu s mezinárodním právem a právem EU s opatřeními navrženými v Jednotné úmluvě OSN z roku 1961 (viz oddíl 2.2). V tomto ohledu skupina doporučuje podrobit trh kontrole ze strany Agentury, jež by v ideálním případě měla působit jako samostatný ústřední správní úřad (viz 3.1). Agentura by měla mít na starosti výdej a kontrolu licencí u oprávněných subjektů (pěstitelé, distributoři, prodejci a konopné spolky), stejně jako udělování oprávnění k držení konopí jednotlivcům a samopěst-

telům konopí (registrační systém, dostupný mj. formou online aplikace s unikátním ztotožněním osoby). V navržené regulaci hrají významnou roli obce, u nichž doporučujeme nejen povinnost posuzovat provozovny jako je tomu u regulace provozování hazardních her, ale také povinnost před tím regulovat konopné provozovny obecní vyhláškou před tím, než dojde k povolení konkrétních provozoven (viz 3.2). Návrh dále počítá s využitím současných kapacit státní správy pro výběr spotřební daně a potravinářské regulace.

Struktura trhu s konopím a harm reduction

Pokud jde o strukturu trhu, skupina navrhla model, který je kombinací prvků dobré praxe dle zahraničních modelů regulace trhu s konopím. Zjednodušeně lze říct, že navržený model využívá prvky modelu licencovaného trhu s konopím, jaký je zaveden v některých státech USA (viz 3.3), dále využívá prvky omezení propagace jako jsou využívány v Kanadě (viz 3.19) a registraci všech legálních spotřebitelů podobně, jako je tomu v Uruguayi (viz 3.12). Současně skupina doporučila maximálně využít nástroje snižování škod spojených s užíváním konopí a propojit registrační systém používaný při výdeji konopí s nabídkou služeb prevence, léčby a harm reduction (viz 3.14). Propojení tržní regulace s nástroji snižování škod z užívání konopí nebylo dosud v zahraničí využito a v tomto ohledu je navržený model jedinečný. Kromě toho by měla být realizována informační kampaň ke snižování škod z užívání konopí jako v minulosti v Kanadě (viz 3.14.c). Dále by měly být realizovány harm reduction aktivity v rámci činnosti konopných spolků, podobně jako je tomu ve Španělsku (viz 3.14.e).

Předkládaný návrh využívá nástroje omezení tržního vlivu, jenž by mohl mít negativní dopady na veřejné zdraví (například v podobě dumpingových cen, které by zvedaly užívání, anebo s ohledem na ovlivňování regulací). V tomto ohledu skupina doporučuje omezení pěstební plochy jednotlivých licencovaných subjektů na 2 000 m² a navrhuje, aby bylo jedním subjektem drženo maximálně 10 licencí (typy licencí lze kombinovat; limit se týká celkového počtu včetně zpracovatelské / distribuční³ či prodejní), viz 3.8. Licence navrhuje udělovat na časově omezené období (cca 5 let), což umožní obcím i Agentuře případnou změnu regulace bez toho, aby byly narušeny oprávněné zájmy ekonomických subjektů. Skupina také navrhuje omezení spojení trhu s konopím s trhy s alkoholem a tabákem. Odborná skupina nedosáhla shody v tom, zda by legitimním nástrojem omezení tržního vlivu mělo být zvýhodnění malých pěstitelů a ponechává tuto otázku na politickém rozhodnutí. Dovoz a vývoz konopí by měl být regulován v souladu s opatřeními na jednotném evropském trhu (viz 3.6.a).

³ Zpracování / distribuci svých produktů může provozovat držitel pěstitelské licence i bez zvláštního povolení.

Zdanění konopí

Konopí pro rekreační účely bude podléhat zdanění (spotřební daň a daň z přidané hodnoty, viz 3.21). Sazba spotřební daně bude založena na obsahu THC. Její výše byla

navržena v rozmezí 200–450 Kč za gram čistého THC (tj. orientačně 18 až 39 Kč za gram konopné sušiny); konkrétní zvolená sazba by měla kompenzovat pokles marží

na trhu s konopím v důsledku legální regulace a tedy zajistit, aby se legální konopí prodávalo za podobnou cenu jako to nelegální (viz 3.22). Tím bude podpořen přechod spotřebitelů z nelegálního trhu, ale nebude v nežádoucí míře podporován nárůst užívání konopí jako takového. Vzhledem k nejistotě ohledně objemu nelegálního trhu s konopím a podílu, jež se podaří převzít trhem legálním, jsou výnosy ze spotřební daně z konopí (spolu s DPH) odhadovány v širokém rozmezí 657 mil. Kč až 1 836 mil. Kč ročně. Více viz Přílo-

ha II. Je navrženo, aby část výnosu daně byla určena krajům (20 %) a obcím (40 %), viz 3.23. Navržené rozdělení odráží předpokládané náklady spojené s regulací konopí, ale přesný podíl je možné stanovit v rámci politického procesu. Samopěstitelé a konopné spolky jsou podle tohoto návrhu od spotřební daně osvobozeny (analogie například k malým pivovarům), ale budou odvádět poplatek za osobu / člena (viz 3.21.g). Výnosy z poplatků nebyly pro účel této zprávy odhadnuty.

Mechanismy kontroly trhu a kvality produktu

Výroba konopí bude pod přísnou kontrolou ze strany Agentury z hlediska množství a jakosti vypěstovaného konopí (viz 3.9). K tomu bude využit „seed to sale“ systém, který sleduje pohyb produktu od semínka, přes rostlinu až po zpracovanou sušinu a její prodej. Agentura současně vydá seznam zakázaných / povolených pěstebních technik a aditiv. Vypěstované konopí bude podrobeno laboratorním analýzám ze strany kontrolního orgánu. Výrobci budou mít povinnost jej rutinně testovat v akreditovaných laboratořích a výsledky uchovávat právě v rámci systému seed to sale. Stejná opatření se budou vztahovat na konopné spolky (viz níže). Na osoby, jež získají povolení pěstovat konopí pro vlastní potřebu (do výše 5 rostlin), se opatření týkající se jakosti vztahovat nebudou, ale měly by mít k dispozici doporučené postupy a možnost na vlastní náklady podrobit vypěstované konopí laboratorní analýze (viz 3.10).

Prodej konopí bude probíhat ve specializovaných licencovaných prodejnách, které mohou prodávat také související sortiment včetně nápojů a potravin (ale s výjimkou alkoholu, tabáku a produktů určených pro děti a mládež). Prodejny mohou provozovat „zahrádku“, pokud splní zákonem stanovené podmínky a hygienické normy a získají povolení od obce (viz 3.4); v prostorách takové „zahrádky“ by docházelo k užívání konopí. Současně by tam měla být zakázána konzumace alkoholu a také je vhodné umístit ji minimálně 250 metrů od restaurací a barů vydávajících alkohol (viz 3.4). Cílem tohoto opatření je předejít užívání konopí v souvislosti s alkoholem. Věkový limit pro nákup konopí a vstup do veškerých konopných provozoven dle tohoto návrhu bude stanoven na 18 let (viz 3.15e) a bude umožněn jen občanům České republiky (viz 3.16). Prodávající personál bude mít povinnost absolvovat školení v přístupech harm reduction ve vzta-

hu ke konopí (viz 3.14.d). Zákon stanoví zákaz umístění prodejen ve vzdálenosti do 250 m od škol a školských zařízení, zařízení pro volnočasové aktivity dětí a mládeže a zákaz prodeje ve zdravotnických zařízeních a v prostorách souvisejících s jejich provozem; další podmínky je možno stanovit obecní vyhláškou (viz 3.15.c). Navrhuje se také omezit otevírací dobu prodejen od minimálně 9:00 do maximálně 22:00 hodin (viz 3.15.b.). Online prodej navrhuje se povolit až v další fázi regulace z důvodu lepší kontroly omezení prodeje (viz 3.15.d). Dále navrhuje se zákaz jakékoli formy reklamy a propagace konopí včetně sponzoringu (viz 3.19).

Množstevní limit pro nákup konopí bude stanoven centrálně s využitím registračního systému pro oprávněné uživatele (spravován Agenturou) a uživatelských účtů. Horní limit pro nákup bude

Omezení konopných produktů

Navržená regulace přináší omezení ohledně typu konopných produktů z hlediska jejich potenciální rizikovitosti. Odborná skupina v první fázi doporučuje povolit prodej / výdej jen v případě konopné sušiny (viz 3.11). Prodej / výdej dalších produktů jako jsou produkty určené k požití ve formě potravin nebo nápojů (edibles), liquidity do elektronických cigaret (e-peny) nebo konopné extrakty doporučujeme podobně jako v Kanadě zakázat pro první rok legalizace (tedy povolit pouze prodej konopné sušiny) a poté navrhuje další zhodnocení pro jejich případné zavedení. Sou-

10 g denně a 100 g měsíčně. Jednotlivci si budou případně moci stanovit limit nižší, aby si tím usnadnili kontrolu nad svým užíváním (viz 3.13). Významné nárůsty v objemu získaného konopí nebo zvýšení individuálně nastaveného limitu budou mimo jiné důvody pro nabídku poradenské harm reduction intervence.

Návrh obsahuje také licence pro konopné spolky, jež pěstují a distribuují konopí mezi svými členy. Spolky by měly fungovat na základě delegování samopěstitelského oprávnění (5 rostlin na osobu), pěstovat maximálně 250 rostlin (tedy maximálně 50 osob na spolek) a realizovat aktivity ke snížení škod z užívání konopí mezi svými členy. Výdej konopí může probíhat pouze členům spolku, a to buď při sklizni anebo formou jednotlivých výběrů do výše 10 g denně a 100 g měsíčně (viz 3.3.d a dále potom 7.2.c).

časně je navrženo omezení v podobě maximální koncentrace THC /20 %/ a minimální koncentrace CBD /1 %/ v konopné sušině a zákaz příměsí konopné sušiny. Prodávané produkty nesmí být atraktivní pro děti a mládež. Navrhujeme přísnou regulaci obalu: jednotné balení bez specifických grafických prvků uvádějící informace o přesném složení produktu a o jeho rizicích (viz 3.20).

Užívání konopí na veřejnosti

Pokud jde o užívání konopí na veřejných prostranstvích, mělo by podléhat stejným regulacím jako užívání tabáku, popřípadě elektronických cigaret (v případě vaporizace konopí), viz 3.17. To mimo jiné znamená zákaz kouření konopí v provozovnách stravovacích služeb (hospody, restaurace, bary) a možnost kouření konopí ve venkovních prostorech provozoven stravovacích služeb (zahrádkách),

viz 3.18. Provozovny, které výslovně uvedou, že povolují užívání e-cigaret, mohou postupovat stejně i v případě vaporizace konopné sušiny. Obce by měly mít pravomoc užívání konopí na veřejnosti dále omezit, ale ne jej zcela zakázat, aby nedocházelo k potenciálně škodlivému užívání konopí v domácnostech, kde může ohrozit děti a mládež (viz 3.17).

Vymáhání práva

Předkládaný návrh nevyžaduje žádné změny v trestním zákoně (viz 3.24). Registrační systém oprávněných uživatelů může být využit Policií ČR k určení, zda se jedná o osobu oprávněnou k držení konopí. Prodej konopí zůstane trestným činem, pokud jej budou provádět nelicencované subjekty. Bezúplatné sdílení konopí v malém rozsahu (do 10 g) mezi oprávněnými uživateli rekreačního konopí nebude postihováno. Pro subjekty bez oprávnění k nakládání s konopím nebo bez licence bude jakékoli předání konopí i nadále trestným činem a také postihy a skutkové podstaty dalších

trestných činů a přestupků zůstanou pro neoprávněné subjekty beze změny. Zákon nově stanoví sankce v případech, kdy se takového jednání dopustí oprávněné subjekty. Současně je navrženo, aby došlo k prokázání bezúhonnosti u drogové, násilné a jiné závažné trestné činnosti vlastníků podnikatelských subjektů, zakládajících členů spolků a jejich manželů / manželek s výjimkou podmíněných trestů v souvislosti s konopím (viz 3.25.c a oddíl 7.2). Návrh neobsahuje ani žádné změny na úseku dopravy a řízení pod vlivem konopí (viz 3.26).





1

DEFINICE PROBLÉMU

1 DEFINICE PROBLÉMU

Nový přístup k regulaci trhu s konopím v České republice vyplývá ze dvou faktorů. V první řadě současná právní úprava kriminalizuje nakládání s psychoaktivním konopím mimo léčebné účely. Tato úprava generuje nadměrné společenské náklady v oblasti vymáhání práva. V oblasti veřejného zdraví pak omezuje prostor pro snižování negativních dopadů efektivními nástroji prevence, harm reduction a léčby. Současně také limituje příležitosti pro ekonomické subjekty v ČR v souvislosti s konopím. Zákaz trhu s rekreačním konopím také připravuje státní rozpočet o znač-

né daňové výnosy, jež by mohly být realizovány v případě jeho legalizace.

Druhým aspektem navrhované úpravy je snaha o moderní přístup k regulaci konopí, který využije efektivní nástroje ke snižování uvedených společenských nákladů, jež byly v posledních deseti letech uplatněny ve vybraných zemích. Konkrétně tento návrh čerpá z odborných zdrojů, jež popisují a vyhodnocují legalizaci konopí v průběhu posledních deseti let v řadě států USA, v Uruguayi a v Kanadě a zohledňuje také výsledky *de facto* legalizace ve Španělsku a v Nizozemí.

1.1 KRIMINALIZACE KONOPÍ V ČESKÉ REPUBLICĚ A JEJÍ SPOLEČNÉ DOPADY

Prohibice držení drog a pěstování konopí, jak je nastavena v České republice (tj. postihování držení malého množství jako přešupek a větších množství jako trestný čin), je nákladná a neposkytuje efektivní rámec pro regulaci užívání drog a snižování škod. Represivní politika vůči konopí prakticky nereflektuje řádově nižší negativní zdravotní dopady a rizika závislosti konopí ve srovnání s jinými drogami. Negativní zdravotní dopady a rizika závislosti jsou dle expertního konsenzu podstatně vyšší u legálního alkoholu a tabáku (Mravčík, Chomynová, & Grohmannová, 2019; Nutt, King, Saulsbury, & Blakemore, 2007). Spotřeba konopí v České re-

publice je i přes současnou právní úpravu vysoká – dle rozdílných průzkumů užívalo 16,6 procent mladých dospělých (věk 15–34 let) v posledním roce konopné látky (Mravčík et al., 2019). Jedná se o jeden z vyšších odhadů na evropské úrovni, kde se Česká republika sice zařazuje až za Francii (21,8) Itálii (20,9), Španělsko (18,3) nebo některé další státy, ale současně také dalece překračuje odhady v sousedních zemích jako je Slovensko (9,3) nebo Polsko (7,8) (EMCDDA, 2020). Odhad spotřeby konopí se v České republice pohybuje okolo 20 tun (Vopravil, 2011; Mravčík et al., 2019). Přibližně dvě třetiny uživatelů konopí však uvádí, že jej v posledním roce dostali

výhradně zdarma nebo sdílením, popřípadě jej vypěstovali (cca desetina všech uživatelů konopí). Zdarma darované nebo vypěstované konopí tak může představovat až 40 % trhu s konopím.⁴

V dlouhodobém horizontu výrazně vzrostly počty odhalených pěstíren konopí (ze 145 v roce 2010 na 258 v roce 2019, při maximu 305 v roce 2017) a objemy zadržného konopí (z 278 kg v roce 2010 na 546 kg v roce 2019, při maximu 1 095 kg v roce 2017) (Národní

protidrogová centrála, 2020). Tyto údaje odráží mimo jiné nárůst represivních aktivit policie a nelze je jednoznačně interpretovat jako indikátor rostoucí nabídky nelegálních drog; ukazují však, že i přes represivní aktivitu existuje nemalá nelegální produkce konopí v ČR.

Lze se dokonce důvodně domnívat, že vzhledem k neelastické poptávce tato intenzivnější represe proti producentům vede k růstu tržeb z prodeje nelegálních psychotropních látek a ke zvýšení objemu ekonomických zdrojů zapojených do jejich výroby a distribuce (Becker, Murphy, & Grossman, 2006).

⁴ Podle reprezentativního celopopulačního průzkumu z roku 2016 užívají osoby, které konopí nakupovaly, častěji než ty, které jej nekoupily a dostaly jej výhradně zdarma nebo jej vypěstovaly.

REPRESIVNÍ DROGOVÁ POLITIKA JE NÁKLADNÁ:

11,2 % vězňů je ve výkonu trestu za činy spojené s výrobou, distribucí a držením návykových látek; 45 % z nich je v souvislosti s konopím (většíina podmíněně).

Policie ČR vyšetřuje přibližně 2 000 trestných činů v souvislosti s konopím ročně a vynakládá tak kapacity na vyšetřování drogových deliktů, tedy skutků, kde absentuje reálná oběť i škoda; kapacity policie tak chybí v prevenci, odhalování a vyšetřování ostatní kriminality.

Represivní drogová politika má i problematické zdravotní důsledky, které popírají hlavní oficiální účel prohibice, tj. ochranu veřejného zdraví (Csete et al., 2016; Scheim et al., 2020; Small, Kerr, Charette, Schechter, & Spittal, 2006; Werb et al., 2008).

Nelegálnímu sektoru výroby a distribuce konopí zcela uniká zdanění, jehož výnosy mohou být významným přínosem pro státní rozpočet a mohou financovat mimo jiné cílenou prevenci a snižování škod z užívání konopí.

1.2 POPIS PRÁVNÍHO STAVU

1.2. a/ Související právní úpravy

Oblast nakládání s konopím v současné době upravují zejména trestní zákoník a zákon o návykových látkách⁵.

Zákon č. 40/2009 Sb. trestní zákoník, upravuje tzv. „drogové trestné činy“, tedy zejména Nedovolenou výrobu a jiné nakládání s omamnými a psychotropními látka-

mi a s jedy (§ 283), Přechovávání omamné a psychotropní látky a jedu (§ 284), Nedovolené pěstování rostlin obsahujících omamnou nebo psychotropní látku (§ 285), Výroba a držení předmětu k nedovolené výrobě omamné a psychotropní látky a jedu (§ 286) a Šíření toxikomanie (§ 287). Podstatný je též § 130, který definuje návykovou látku, a zejména § 289, který zmocňuje vládu k vydání nařízení určujících, které látky se považují za jedy a které rostliny a houby obsahují psychotropní látky, a jaké je „množství větší než malé“.

⁵ Zákon č. 167/1998 Sb. o návykových látkách a o změně některých dalších zákonů upravuje zacházení s návykovými látkami, jejich vývoz, dovoz a tranzitní operace s nimi, zacházení s přípravky obsahujícími návykovou látku, a dále pěstování máku, konopí a koky a vývoz, dovoz a zneškodňování makoviny.

Tyto prováděcí předpisy jsou:

- Nařízení vlády 467/2009 Sb., kterým se pro účely trestního zákoníku stanoví, co se považuje za jedy a jaké je množství větší než malé u omamných látek, psychotropních látek, přípravků je obsahujících a jedů.
- Nařízení vlády 455/2009 Sb., kterým se pro účely trestního zákoníku stanoví, 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.

Z hlediska regulace pěstování konopí je podstatné, že trestní zákoník již dnes rozlišuje drogové trestné činy “konopné” a jiné, přičemž například přechovávání konopí pro vlastní potřebu trestá poloviční sazbou oproti ostatním drogám (viz § 284 odst. 1 a odst. 2).

Ústavní soud v nálezu Pl. ÚS 13/12 zasáhl do výše zmíněných ustanovení a do nařízení vlády, které určovalo množství větší než malé u různých omamných a psychotropních látek – zjednodušeně

řečeno, Ústavní soud rozhodl, že se jedná o otázku trestnosti, která musí být buď určena přímo zákonem, nebo musí být ponechána na výkladu orgánů k tomu příslušných (soudů). Není možné autoritativně tyto hodnoty určit pouhým nařízením vlády.⁶ Nález Ústavního soudu se však netýkal konopí a hub, kde je množství větší než malé stále stanoveno naří-

⁶ Nejvyšší soud od té doby vydal několik rozsudků a stanovisek, kde tyto hodnoty opět vymezil.

zením vlády (455/2009 Sb.). Tato úprava je aktuálně Ústavním soudem přezkoumávána. Trestní zákoník sám ovšem nedefinuje, kte-

ré látky se považují za omamné a psychotropní látky, zde odkazujeme na jiný zákon, kterým je zákon o návykových látkách.

Některá jednání, která jsou podobná těm zakázaným trestním zákoníkem, ale nedosahují potřebné intenzity, jsou postihována jako přestupky podle tohoto zákona (např. přechovávání látek v malém množství).

- **Nařízení vlády č. 463/2013 Sb., o seznamech návykových látek, potom obsahuje samotný výčet látek, které se považují za návykové. Je rozděleno do 7 příloh, kde jsou uspořádány návykové látky podle jejich právního režimu. Z velké části se jedná o přepis seznamu z Jednotné úmluvy o omamných látkách z r. 1961 a Úmluvy o psychotropních látkách z r. 1971.**

Stávající úprava vymezení omamné a psychotropní látky je tedy postavena tak, že trestní zákoník odkazuje na zákon o návykových látkách, a tento jejich vymezení ponechává podzákonnému předpisu. Tato koncepce je občas kritizována odbornou veřejností jako porušení zásady nullum crimen sine lege (žádný trestný čin bez zákona)⁷, avšak prozatím před Ústavním soudem obstála.

Trestní zákoník v některých svých ustanoveních rovněž pracuje s pojmem „návykové látky“, ale jedná se o pojem s odlišným obsahem, než v jakém jej používá zákon o návykových látkách – podle trestního zákoníku jsou návykovými látkami i některé látky, jejichž držení a výroba jsou legální, například alkohol.

Pouze okrajově se problematiky dotýká č. 65/2017 Sb., o ochraně zdraví před škodlivými účinky návykových látek. Tento zákon se ve většině svého obsahu týká alkoholu a tabáku, na konopí se aplikují pouze některá ustanovení, například § 28 a § 29 o protidrogové politice a úloha samospráv v jejím provádění. Tento zákon však vymezuje místa, kde je zakázáno kouřit a užívat související výrobky (včetně elektronických cigaret nebo bylinných výrobků určených ke kouření). V tomto ohledu bude nutná úprava, která umožní užívání konopí včetně jeho kouření na vybraných místech podle podmínek této navrhované úpravy. Stručně řečeno, půjde o místa, ve kterých bude umožněn maloobchodní prodej konopí a která budou mít současně povolení k provozování živosti na provoz stravovacích služeb. Současně bude v těchto místech zakázán prodej podávání vybraného sortimentu jako např. alkoholických nápojů.

⁷ Např. Viktor Mravčík, Kateřina Grohmannová, Michaela Štefunková, Vendula Běláčková, Tomáš Zábranský: Omamné a psychotropní látky jsou když... – návrh legislativní definice omamných a psychotropních látek v ČR, Trestněprávní revue 5/2016, s. 111.

Dále se bude navrhovaná úprava dotýkat zákona č. 110/1997 Sb., o potravinách a tabákových výrobcích, resp. jeho částí a prováděcích předpisů týkajících se uvádění na trh a označování bylinných výrobků určených ke kouření, zejména vyhlášky č. 37/2017 Sb., o elektronických cigaretách, náhradních náplních do nich a bylinných výrobcích určených ke kouření. Pokud bude totiž konopí nebo produkt konopí uváděn na trh jako rostlinná směs nebo výrobek určený ke kouření, bude mu-

set splnit podmínky pro bylinné výrobky určené ke kouření podle tohoto zákona a jeho podzákonných norem. Jejich stávající úprava je však dostatečná a nevyžaduje z tohoto důvodu další úpravu.

Pokud jde o zdanění, vzhledem k tomu, že v EU neexistuje legální trh s konopím, vyjma léčebného, daňová legislativa s ním nepočítá. Bude tedy potřeba novelizovat příslušné zákony, zejména zákon č. 353/2003 Sb., o spotřebních daních.

1.2. b/ Zhodnocení souladu navrhované úpravy s ústavním pořádkem ČR

Návrh je zcela v souladu s Ústavním pořádkem České republiky. Pěstování konopí a konzumace výrobků z něj není jednáním, které by měl stát z Ústavy povinnost postihovat. Rovněž tak novým nastavením nedochází k zásahu do ústavních práv jiných osob. Ústava pouze požaduje, aby trest za protiprávní jednání byl přimě-

řený společenské nebezpečnosti. Navržený zákon tomuto požadavku vyhovuje, protože společenská nebezpečnost a škodlivost konopí je nižší než v případě alkoholu nebo tabáku (Nutt, King, & Phillips, 2010; Nutt et al., 2007; Záborský, Běláčková, Štefunková, Vopravil, & Langrová, 2011), které jsou legální.

1.2. c/ Zhodnocení souladu navrhované úpravy s mezinárodními závazky České republiky ve vztahu k EU a OSN

Předkládaná regulace je navržena tak, aby v maximální možné míře dostála závazkům České republiky vůči Evropské Unii a OSN na poli kontroly omamných a psychotropních látek.

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 socialis-

tická 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.

Navrhovaná úprava je v souladu s Úmluvou s výjimkou čl. 4 písm. c), který stanoví, že státy omezí produkci, výrobu, vývoz, dovoz, distribuci, obchod, použití a přechovávání omamných látek (dále „nakládání“) výlučně pro lékařské a vědecké účely. V tomto ohledu zavádí úprava možnost oprávněného nakládání s konopím a produkty z konopí rovněž pro účely konzumace *rekreační* (tedy pro stejné účely, pro jaké se konzumují např. alkohol nebo tabák), ovšem přísně pod podmínkou udělení povolení k tomuto nakládání ve smyslu Úmluv a v souladu s Úmluvou.

Pokud jde o ostatní ustanovení Úmluvy, budou dodrženy všechny povinnosti týkající se zřízení státní Agentury pro konopí, trestnosti nepovoleného nakládání, statisticko-evidenční povinnosti, povinnosti týkající se dovozu a vývozu OPL apod. Navrhovaná úprava se tedy nedotkne povinností ČR vůči OSN a Mezinárodnímu úřadu pro kontrolu narkotik (INCB) a vůči ostatním státům a v tomto ohledu bude ČR nadále ctít a dodržovat mezinárodní právo.

V souladu s Úmluvou bude na základě navrhované úpravy Česká republika i nadále omezovat a po-

stihovat nedovolené nakládání s konopím. V tomto ohledu Česká republika nijak zásadně nemění stávající právní úpravu týkající se nepovoleného nakládání s návykovými látkami, pouze zavádí správní delikty a přestupky pro držitele povolení nakládání s rekreačním konopím v případě porušení zákonných pravidel zaváděných navrhovanou úpravou.

Návrh je plně v souladu s původními cíli, které si OSN v Úmluvě stanovila, ale následně se jí je nepodařilo plnit, a sice „starost o fyzické a morální zdraví lidstva“, jak je uvedeno v Preambuli Úmluvy. Nespočet dokumentů OSN a dalších dokumentů a odborných zdrojů vycházející z ověřených informací dokládá, že prohibice OPL zavedená Úmluvou z r. 1961 a dalšími úmluvami OSN v oblasti kontroly OPL nesplnila svůj účel, nevedla k eradikaci rekreačního užívání OPL a k eradikaci nepovoleného nakládání s nimi. Černý trh a prohibice OPL jsou zdrojem značných zdravotních a společenských škod.

Pokud jde o soulad s dalšími mezinárodními úmluvami a závazky, důležitý je lidskoprávní rozměr navrhované úpravy, a sice soulad s Všeobecnou deklarací lidských práv, zejména s právem na základní svobody, nediskriminaci a důstojnost všech jednotlivců. Jak je uvedeno ve zmíněné deklaraci, lidská práva jsou univerzální, nedělitelná, vzájemně provázaná a nezcizitelná a je povinností jednotlivých států zaručovat jejich nadřazenost jejich ochrany nad ji-

nými mezinárodními smlouvami včetně Úmluvy.⁸

Pokud jde o otázku souladu s legislativou EU, jde zejména o Rámcové rozhodnutí rady 2004/757/SVV ze dne 25. října 2004, kterým se stanoví minimální ustanovení týkající se znaků skutkových

podstat trestných činů a sankcí v oblasti nedovoleného obchodu s drogami. Soulad práva ČR s právem EU je, pokud jde o toto rámcové rozhodnutí, zajištěn zejména ustanoveními sankcionujícími nedovolené nakládání s OPL v trestním zákoníku (trestné činy) a v zákoně o návykových látkách (přestupky). Jak je uvedeno výše, navrhovaná úprava nemění ustanovení týkající se postihu trestných činů a přestupků spojených s nedovoleným nakládáním s OPL.

⁸ Contribution of the Human Rights Council to the special session of the General Assembly on the world drug problem of 2016: <https://digitallibrary.un.org/record/795313>



1.3 IDENTIFIKACE DOTČENÝCH SUBJEKTŮ

Přehled subjektů a skupin subjektů dotčených regulací:

- Orgány státní správy a jim podřízené subjekty
 - Ministerstvo zdravotnictví a jeho Inspektorát pro kontrolu omamných a psychotropních látek (dále jen IOPL)
 - Ministerstvo zemědělství
 - Ministerstvo financí
 - Generální finanční ředitelství
 - Celní správa
 - Ministerstvo práce a sociálních věcí
 - Ministerstvo vnitra
 - Ministerstvo spravedlnosti
 - Úřad vlády ČR, kde sídlí sekretariát Rady vlády pro koordinaci protidrogové politiky
- Orgány územní samosprávy (obce)
- Podnikatelské subjekty
- Držitelé povolení (licence) získaného v souladu se zákonem
- Pověřené autorizované osoby
- Nestátní neziskové organizace
- Spotřebitelé

1.4 POPIS CÍLOVÉHO STAVU

Primární cíle nové právní úpravy týkající se regulace trhu s konopím lze rozdělit do třech oblastí:

1.4. a/ Veřejné zdraví, prevence a léčba

- Snížení zdravotních rizik uživatelů v souvislosti se spotřebou nelegálního konopí.
- Vytvoření efektivního systému snižování rizik a prevence užívání konopí.
- Omezení přístupu ke konopí u rizikových skupin populace (mladiství, problémoví uživatelé atd.).

1.4. b/ Kontrola a vymáhání práva

- Snížení počtu osob v kontaktu s orgány činnými v trestním řízení v oblasti nelegálních psychotropních látek.
- Snížení počtu vězňů ve výkonu trestu.
- Redukce organizovaného zločinu.
- Uvolnění finančních a personálních kapacit policistů, státních zástupců, soudců a dalších orgánů.
- Eliminace nepřiměřeného trestního postihu jinak neproblémové populace uživatelů konopí.

1.4. c/ Ekonomika, trh a rozpočet

- Zvýšení příjmů státního rozpočtu.
- Vytvoření legálního trhu pro ekonomické subjekty v České republice.
- Podpora drobného podnikání.

1.5 HLAVNÍ PRINCIP NAVRHOVANÉ ÚPRAVY

1.5. a/ Snižování škod

Navrhovaná úprava je motivována snahou posílit oblast snižování škod v souvislosti s užíváním konopí v několika rovinách:

- omezení přístupu mladistvých na trh s konopím díky evidenci všech prodejů pod individuálními zákaznickými účty a monitoringu veškerého legálního konopí v systému seed to sale,
- nastavení limitů individuální spotřeby konopí s využitím registračního systému pro nákup konopí u (oprávněných) dospělých,

- zacílení programů léčby a snižování škod na osoby s problematickými vzorci užívání (s využitím výše uvedeného registračního systému k identifikaci, popřípadě kontaktování těchto osob),
- posílení služeb prevence, snižování škod a léčby v souvislosti s konopím (financováno z rozpočtového určení daně),
- využití nástrojů regulace konopí a konopných produktů ke zvýšení jeho bezpečnosti (analýza obsahu, seznam nepovolených příměsí, regulace obsahu aktivních sloučenin THC a CBD, uvedení zdravotních varování na obalu)⁹,
- využití regulace užívání tabáku pro regulaci užívání konopí na veřejných prostranstvích a v restauracích / barech.

1.5. b/ Omezení tržní síly

Ziskové subjekty na komerčním trhu s konopím mohou mít zájem na zvýšeném prodeji konopí, zejména směrem k rizikovým skupinám (problémoví či intenzivní uživatelé konopí). Zkušenosti z oblasti alkoholu a tabáku poukazují především na rizika spojená s působením subjektů s významnou tržní silou, jež vynakládají značné prostředky na ovlivňování a obcházení veřejnozdravotních regulací a přenáší inovace v této oblasti s předstihem před regulátory. Proto navržená úprava obsahuje následující prvky:

- zákaz veškeré reklamy a propagace, omezení obalu na tzv. „plain packaging“,
- systém licencované produkce, distribuce a prodeje, který umožní mít přehled o (činnosti a v případě potřeby také omezení) počtu subjektů vyrábějících a prodávajících konopí,
- licencování neziskových subjektů, které současně s výrobou a distribucí konopí provozují také harm reduction aktivity (viz konopné spolky),
- zastropování produkce velikostí pěstební plochy,
- omezení počtu licencí na jeden subjekt za účelem zabránění vzniku situace omezující hospodářskou soutěž,
- povolení prodeje konopí pouze ve specializovaných licencovaných prodejnách, jež mohou nabízet související sortiment (včetně občerstvení, ale s výjimkou alkoholu a tabáku a předmětů určených dětem).

⁹ Stávající návrh se týká rostlinného konopí; doporučuje se v horizontu jednoho roku od účinnosti zákona posoudit rizikovost dalších produktů, jejichž zavedení by mohlo potenciálně snížit škody z užívání konopí (např. e-peny, edibles, extrakty).

1.5. c/ Přísná regulace a kontrola trhu s konopím a nakládání s ním

Navržená úprava přináší legalizaci trhu s rekreačním konopím pro subjekty, jež k tomu získají oprávnění v souladu s právním řádem ČR a jejími závazky vůči EU a OSN.

V tom smyslu přináší tento návrh:

1.5.c/ I Registrační systém pro udělování oprávnění pro fyzické osoby u Agentury

- fyzické osoby, které získávají oprávnění k držení konopí pro rekreační užívání a bezúplatnému sdílení s dalšími osobami, ve stanovených limitech,
- fyzické osoby, jež získávají oprávnění k pěstování konopí pro vlastní rekreační užívání a bezúplatné sdílení s dalšími osobami, ve stanovených limitech.

1.5.c/ II Licence pro právnické osoby udělená Agenturou a obcí¹⁰, na jejímž území se nachází provozovna

- konopné spolky, jež pěstují konopí pro potřeby svých členů a zajišťují programy snižování škod z prostředků, jež získají nad rámec běžných nákladů,
- pěstování konopí za účelem prodeje oprávněným subjektům (licencovaným právnickým osobám),
- zpracování a distribuce konopí získaného od a určeného dalším licencovaným právnickým osobám,
- prodej konopí oprávněným subjektům (fyzickým osobám).

1.5. d/ Výnosy pro státní a místní veřejné rozpočty

- spotřební daň z jednotky THC vyměřená v okamžiku opuštění daňového skladu (před uvedením do prodeje) a odvod daně z přidané hodnoty,
- rozdělení spotřební daně mezi státní a místní rozpočty,
- odvod registračních a licenčních poplatků Agentuře na financování jejího provozu.

¹⁰ Navrhujeme, aby obce, jež udělí povolení k provozování licencovaných aktivit na svém území, měly povinnost učinit tak jedině na základě předchozího přijetí obecně závazné vyhlášky (OZV), která bude systém udělování místních licencí regulovat.

1.5. e/ Omezení černého trhu

- zachování stávajícího sankčního rámce pro neoprávněné subjekty (v přestupkové a trestně-právní rovině),
- vytvoření nového sankčního rámce pro oprávněné subjekty (v přestupkové a správně-právní rovině, včetně odejmutí licencí, popřípadě zákazu činnosti),
- monitorování vyrobeného konopí v rámci systému seed to sale, tj. od semena přes pěstování až po koncový prodej, aby bylo zabráněno jeho úniku na černý trh,
- zacílení sazby spotřební daně tak, aby cena konopí na legálním trhu v momentě legalizace přibližně odpovídala úrovni ceny konopí na nelegálním trhu; nedojde tak k podpoře nákupu na černém trhu (v případě dražšího legálního konopí) ani k podpoře užívání (v případě levnějšího legálního konopí).





2

ANALÝZA DOPADŮ REGULOVANÉHO TRHU S KONOPÍM

2 ANALÝZA DOPADŮ LEGALIZACE KONOPÍ

2.1 MULTIKRITERIÁLNÍ ANALÝZA STÁVAJÍCÍCH MODELŮ REGULACE KONOPÍ

2.1. a/ Přehled neprohibičních modelů regulace rekreačního konopí ve světě

Pro účel analýzy dopadů legalizace konopí byly identifikovány země, které zavedly jednu z forem neprohibiční regulace trhu s konopím ve světě. Příklady ze zahraničí poukazují na možnost racionálního přístupu v otázce konopí ve smyslu jeho legalizace pro rekreační účely a přísné regulace trhu. K dnešnímu dni se touto cestou vydalo 15 států USA, Kanada a Uruguay. Inspiraci lze čerpat také

v Nizozemí, které zavedlo v 70. letech přístup nevymáhání práva při prodeji konopí v malém množství, nebo ve Španělsku, kde se zhruba od roku 2005 hojně vyskytují konopné spolky, jež poskytují konopí pro omezený okruh svých členů. Tyto země lze zjednodušeně klasifikovat jako regulační modely, jež definují základní přístup k trhu s konopím:

- státy USA – komerční trh zajištěný licencovanými subjekty
- Kanada – regulovaný trh zajištěný licencovanými subjekty a státními podniky (státní monopol)
- Uruguay – regulovaný trh se státními pěstiteli a neziskovými organizacemi
- Nizozemí – regulovaný maloobchodní trh s nelegálními pěstiteli
- Španělsko – neziskové organizace

Podrobnější popis jednotlivých modelů je uveden níže. Kromě těchto zemí bylo do analýzy zahrnuto také samopěstování konopí, které je součástí celé řady reforem konopné politiky – ať už v níže uvedených lokalitách anebo v dalších státech.

2.1. a/ I USA

V době přípravy této zprávy (duben 2021) **legalizovalo konopí pro rekreační účely celkem 15 států USA**. V roce 2012 přistoupily k této reformě první dva státy, Colorado a Washington; trh s rekreačním

konopím otevřely v roce 2014 (Matheson & Le Foll, 2020). Ve všech státech kromě Vermontu a Illinois byla legalizace konopí přijata referendem (Seddon, 2020). Legalizační modely v USA se dají popsat

převážně jako liberální a komerčně orientované a figurují v nich ziskově orientovaní producenti a prodejci konopí; je povolena propagace a reklama (Fischer, Daldegan-Bueno, & Boden, 2020). Ačkoli jsou mezi státy určité rozdíly, jsou si modely více podobné než

odlišné – rozdíly jsou hlavně v typech povolených produktů a míře zdanění (Pardo, 2020). Legalizace v USA je limitována rámcem federálních zákonů, podle kterého zůstává konopí i nadále nelegálním (Carnavale, 2017).

2.1. a/ II Kanada

V říjnu 2018 došlo k legalizaci rekreačního konopí také v Kanadě. Legalizaci prosadila vládní strana, která ji prosadila, aby se „konopí dostalo z rukou mládeži“ a „peníze z kapes kriminálků“ a aby současně bylo ochráněno veřejné zdraví a pořádek tím, že zlegalizuje konopí (Seddon, 2020).

Jedná se o model, který kombinuje státní podnik se soukromými subjekty; na federální úrovni je licencováno několik (velko)pěstitelů konopí, prodej je regulován na úrovni provincií. Ve vybraných provinciích figuruje státní monopol, online obchod nebo samopěstování (Seddon, 2020).

2.1. a/ III Uruguay

Uruguay byla v roce 2013 první signatářská země OSN, která legalizovala konopí na celostátní úrovni. Oproti jiným modelům se liší významným zapojením vlády do produkce a distribuce konopí. Legalizace byla navržena za účelem, aby došlo ke zvýšení veřejné bezpečnosti a snížení drogových trestných činů (Queirolo, 2020). Veřejné mínění se v Uruguayi nezdá být na straně legalizace konopí (Fischer, Daldegan-Bueno,

& Boden, 2020). Produkce konopí je přísně regulována státní Agenturou a konopí je k dispozici v síti lékáren, prostřednictvím konopných klubů a samopěstování; všichni spotřebitelé legálního konopí se musí zaregistrovat u Agentury (Fischer, Daldegan-Bueno, & Boden, 2020). Regulace nebyla motivována daňovými výnosy; konopí je zdaněno jen minimálně (Seddon, 2020).

2.1. a/ IV Nizozemí

V Nizozemí nedošlo nikdy k úplné legalizaci trhu s konopím, nicméně první regulace upravující fungování tzv. „coffee shopů“ byla přijata již v roce 1976 (Korf, 2002). Základem regulace je, že policie nevyvíhá zákaz prodeje konopí v malém množství (do 5 gramů).

Ačkoli pěstování konopí nebo obchod ve větším objemu zůstávají trestné, tato praxe umožnila vznik prodejen pro koncové zákazníky, které často slouží také jako místo pro konzumaci konopí. Kromě omezení prodeje na 5 gramů jednomu zákazníkovi je podmínkou

fungování coffee shopů to, že se nesmí propagovat navenek, nesmí prodávat tzv. tvrdé drogy, nesmí prodat konopí osobě mladší 18 let a nesmí obtěžovat okolí (Monshouwer, Van Laar, & Volle-

bergh, 2011). Od roku 2012 je možné zakázat vstup cizinců do coffee shopu; toto opatření využívá několik municipalit v příhraničních oblastech (van Ooyen-Houben, Bieleman, & Korf, 2016).

2.1. a/ V Španělsko

Ve Španělsku také nedošlo k formální legalizaci trhu s konopím, nicméně cca od roku 2002 tam začaly vznikat tzv. konopné kluby, jež fungují díky právní interpretaci ohledně jejich legality s ohledem na dekriminlizaci držení a pěstování konopí v soukromých prostorách a depenalizaci sdílení drog jako takových (Muñoz & Soto, 2001).

Konopné kluby jsou rozšířené zejména v Katalánsku a v Baskicku.

Jedná se o občanská sdružení uživatelů konopí, která zajišťují jeho produkci pro své členy a současně také působí v oblasti vzdělávání svých členů a veřejnosti ohledně konopí a jeho regulace (Barriuso, 2011a). V rámci těchto klubů byly zdokumentovány přístupy harm reduction, kdy členové například začnou využívat bezpečnější metody inhalace anebo vynechávat přidání tabáku (V. Belackova, Alexandra Tomkova, & Tomas Zabransky, 2016).

2.1. b/ Kritéria posuzování regulačních modelů a jejich analýza

Následně bylo stanoveno dvanáct kritérií posuzování efektivnosti regulačních modelů, a to v níže uvedených oblastech:

- I/ Užívání konopí mezi dospělými
- II/ Užívání konopí mezi dospívajícími
- III/ Problémové / intenzivní užívání konopí
- IV/ Způsob užívání konopí (hoření, s tabákem, vaporizace, požitím, jiné)
- V/ Zdravotní náklady spojené s konopím
- VI/ Možnosti harm reduction a léčby
- VII/ Kvalita konopí a míra THC / CBD
- VIII/ Černý trh / míra participace na legálním trhu
- IX/ Trestné činy a přestupky
- X/ Dopravní nehody
- XI/ Ceny
- XII/ Daňový výnos

Dopady legalizace rekreačního trhu s konopím v jednotlivých zemích byly posouzeny na základě odborných studií. Úroveň evidence byla posouzena hierarchicky; tedy za nejvyšší úroveň byly považovány systematické rešerše publikované v impaktovaných recenzovaných časopisech. Pokud nebyla nejvyšší úroveň literatury dostupná, byly vzaty v potaz studie s experimentálním designem. Další v řadě byly kvasi-experimentální studie, které zpravidla posuzovaly stejný indikátor v čase a ve srovnání s relevantními lokalitami, které legalizaci rekreačního konopí nezavedly (např. sousední státy).¹¹ Pokud nebyly tyto studie k dispozici, byly vzaty v potaz libovolné recenzované studie v impaktovaných časopisech a až na poslední úrovni případně jiné zdroje (např. volně dostupné reporty a analýzy, data v časových řadách zahrnujících legalizaci apod.).

Přehled dopadů legalizace na základě uvedených odborných zdrojů je představen v Příloze III této zprávy (tabulky shrnují výsledky studií a jejich převod na procentuální změny před a po legalizaci, s barevným vyznačením toho, zda se jedná o pozitivní či negativní dopady a s indikátorem kvality evidence). Tabulka 1 níže představuje bodová hodnocení na základě barevné škály v hodnotách -2 (velmi negativní), -1 (negativ-

ní), 0 (ani negativní ani pozitivní, popř. fluktuace), +1 (pozitivní) až +2 (velmi pozitivní); při nízké kvalitě studie nebo dat byla bodová váha snížena o 50 %.

Na základě celkového skóre v této analýze byl nejlépe vyhodnocen model regulace trhu v Kanadě (+7), který dosáhl záporného bodového skóre pouze z hlediska mírného zvýšení užívání konopí v dospělé populaci (užití v posledních 3 měsících vzrostlo po legalizaci ze 14,9 % na 16,8 %) (Rotermann, 2020), a dále potom v souvislosti s nárůstem příjmů na lékařské pohotovosti souvisejících s užíváním konopí a skutečností, že na legálním trhu s konopím v nějaké míře obstarává konopí odhadem jen asi 50 % uživatelů. V dalších oblastech byly dopady legalizace hodnoceny jako neutrální nebo pozitivní; k tomuto hodnocení může přispívat relativně krátké období od zavedení legalizace (rok 2018) a od uvedení edibles a dalších konopných derivátů na trh (2019).

Nejnižšího skóre dosáhla legalizace v Uruguayi (-2), kde byly od legalizace konopí v roce 2014 zaznamenány nárůsty v užívání konopí v dospělé populaci a mezi mladistvými a nárůst poptávky po léčbě v souvislosti s konopím, stejně jako nárůst dopravních nehod (ve všech případech jde o poměrně nízkou úroveň evidence a není tedy zcela jasné, v jaké míře k těmto trendům přispěla právě legalizace konopí). V každém případě byla v Uruguayi zdokumentována poměrně nízká participace na legálním trhu s konopím v souvislosti s problémy

¹¹ V oblasti veřejného zdraví není experimentální design studií často možný ani etický; kvasi-experimentální studie tak představují v tomto oboru nejčastější výzkumný design a jsou na rozdíl od situace v klinickém výzkumu považovány za dostatečnou úroveň evidence (Ashcroft, 1999; T. Christie, Wood, Schechter, & O'Shaughnessy, 2004).

s dostupností legálního konopí v lékárnách i v konopných klubech (Queirolo, 2020). Je možné, že vzhledem k relativní rigiditě modelu (vysoká míra regulace a její pomalé přizpůsobování) je nutno s finálním vyhodnocením výsledků vyčkat ještě déle.

Dopady tržního modelu regulace konopí v jednotlivých státech USA byly vyhodnoceny jako neutrální (0). Vzhledem k relativně nízkým kontrolám dostupnosti a prodeje konopí (systém licencovaného pěstování a prodeje, povolení některých propagačních kanálů v souladu s ústavním pořádkem v USA) byl v těchto lokalitách zaznamenán nárůst užívání konopí mezi dospělými a nárůst každodenního / problémového užívání konopí. Po zavedení legalizace vzrostlo u respondentů ve věku 26 let a starších užívání konopí za poslední měsíc po přijetí legalizace z 5,65 % na 7,10 % (OR, 1,28; 95 % CI, 1,16-1,40), časté užívání za poslední měsíc z 2,13 % na 2,62 % (OR, 1,24; 95 % CI, 1,08-1,41) a problémové užívání za minulý rok

od 0,90 % do 1,23 % (OR, 1,36; 95 % CI, 1,08-1,71) (Cerdá et al., 2020). Ve státě Colorado došlo k prudkému nárůstu hospitalizací po užití konopí, a to zejména v souvislosti s nedostatečnou regulací tzv. edibles (Roberts, 2019). Na druhou stranu ovšem v USA byly realizovány daňové výnosy, které dalece předčily původní očekávání.

Neutrálního skóre bylo dosaženo i při analýze holandského modelu (0). Za největší pozitivum tohoto lze označit vysokou míru participace na legálním trhu s konopím. Negativem ovšem může být pokračující trestnost produkce konopí a s tím spojené náklady, stejně jako narůstající míra problémového užívání konopí (druhé uvedené koreluje s narůstajícím procentem THC na trhu (Freeman et al., 2018).

Pozitivní skóre získaly modely zahrnující pěstování konopí pro vlastní potřebu a konopné kluby (+4 a +3), což lze ale částečně přisoudit skutečnosti, že pro řadu oblastí nejsou k dispozici relevantní studie.

2.1. c/ Závěry multikriteriální analýzy regulačních modelů

Z analýzy vyplývá, že legalizace konopí může přinášet celou řadu negativních i pozitivních dopadů, respektive společenských nákladů a výnosů. V tržně orientovaných modelech je podstatným rizikem zvýšení užívání konopí v dospělé populaci (zpravidla ve věku nad 26 let) a s tím spojený nárůst problémového / intenzivního užívání. Nejnovější studie poukazují na to, že mezi těmito proměnnými existuje příčinná souvislost; rozvoj problémového užívání byl

dokumentován u jednoho z pěti nových uživatelů (Leung, Chan, Hides, & Hall, 2020). Nárůst problémového užívání může být ale v dlouhodobém horizontu v případě legální regulace konopí nižší, pokud nedejde k nárůstu užívání konopí u mladistvých. V Kanadě podle předběžných studií užívání u 15-17letých pokleslo (z 19,8 % v posledních 3 měsících na 10,4 %) (Rotermann, 2020). Studie naznačují, že ve státech USA nedešlo k nárůstu nových uživatelů mezi

mladistvými (Smart & Pacula, 2019). Současně ale v těchto státech narostl výskyt problémového užívání konopí (z 2,18 % na 2,72 % v populaci 12-17 let, což je o 25 % vyšší nárůst než u stejné věkové skupiny ve státech, které regulaci legálního trhu s konopím nepřijaly (Cerdá et al., 2020).

Pozitivním efektem legalizace konopí je daňový výnos, a to zejména v modelech, které podporují rozvoj komerčního trhu a mají tak patrně i lepší schopnost absorbovat ty, kteří se předtím účastnili černého trhu. Například ve státě Washington odhadem cca 63 % spotřeby proběhlo v rámci legálního systému (Caulkins et al., 2019); v Uruguayi to bylo 25 % a v Kanadě 50 %. Ve státě Washington sou-

časně rekreační marihuana vygenerovala v prvním roce prodeje daňové výnosy ve výši přibližně 70 milionů USD, což činí dvojnásobek původní prognózy příjmů (Dills, Goffard, Miron, & Partin, 2021).

Limitem představené analýzy je, že na jejím základě nemůžeme zcela přesně odvodit, které parametry uvedených systémů mají největší vliv na jednotlivá kritéria a související náklady (může jít o hlavní nastavení systému ve smyslu tržního modelu, ale také o nastavení sankcí, cenové mechanismy, relativní dostupnost konopí, fungování existujícího černého trhu, nástroje harm reduction anebo společenské faktory).

2.1. d/ Implikace pro legalizaci konopí v České republice

Z analýzy zahraničních modelů lze odvodit, že dopady legalizace konopí v České republice budou úzce souviset s nastavením regulačního modelu. Předkládaný návrh zahrnuje licencovaný trh s konopím s posílenými prvky regulace tržní síly a opatřeními prevence a harm reduction; návrh zahrnuje také samopěstitele a neziskové organizace. Na základě představené analýzy lze usuzovat následující:

- Výhodou tržního systému může být jeho flexibilita a schopnost generovat vyšší daňový výnos.
- Tržní systém, jak je nastaven ve státech USA nebo některých provinciích Kanady, má patrně schopnost dosáhnout nižšího podílu černého trhu (a tím pádem větších benefitů z regulace, včetně daňového výnosu) než je tomu například v Uruguayi, kde jsou pěstitelé významně podřízeni státní Agentuře a spotřebitelé jsou podrobeni registraci.
- Rozvinutý trh s sebou ale může přinášet vyšší míru (problémového) užívání konopí.
- Zapojení samopěstitelských a neziskových iniciativ patrně nemá dopad na míru užívání. Představují významný odklon od černého trhu a mohou facilitovat implementaci preventivních a harm reduction opatření.

2.1. e/ Rizika předkládaného modelu a jejich snížení

Využití tržního modelu legalizace obdobného tomu v USA může mít za důsledek zvýšenou míru (problémového) užívání konopí. Využití tržního modelu oproti vysoce centralizovanému či monopolnímu modelu výroby či distribuce konopí tedy musí být kompenzováno přísnou regulací reklamy a marketingu a nástroji prevence a harm reduction, jako je tomu v Kanadě.

Je vhodné anticipovat zvýšená rizika spojená s uvedením edibles a konopných derivátů na trh, a to zejména akutními předávkování a případně také nežádoucí intoxikaci u dětí; v Kanadě byl z toho důvodu jejich nástup odložen.

Žádný z dosavadních modelů dostatečně nevyužívá možnosti propojení legálního trhu s programy prevence, harm reduction a léčby. V tomto ohledu je předkládaný návrh inovativní, z definice však postrádá možnost převzít fungující model ze zahraničí.

Centralizovaný registrační systém oprávněných uživatelů (spotřebitelů), jež je předmětem tohoto návrhu a který má kromě kontroly trhu a souladu s mezinárodními závazky ČR sloužit také k indikaci intervencí prevence, harm reduction a léčby, představuje riziko nízké participace ze strany uživatelů konopí.

Rizikem je dále závislost navrženého regulačního modelu právě na schopnosti úspěšně implementovat registrační systém a jeho funkcionalitu.

Rizikem nekomerčních modalit (samopěstování, konopné kluby) je, že vysoká participace na těchto formách obstarávání konopí, kterou lze anticipovat vzhledem k současné podobě trhu s konopím v ČR¹², negativně ovlivní daňový výnos z (více) zdaněných tržních kanálů.

S předkládaným návrhem jsou spojena korupční rizika – při udělování licencí a kontrole jejich dodržování, zadávání zakázky na systém registrační systém (oprávněných) uživatelů konopí a systém kontroly produkce *seed to sale*.

¹² V České republice přibližně 9 % respondentů reprezentativního celopopulačního průzkumu, kteří v posledním roce užíli konopí, uvedlo, že konopí, které naposledy užíli si vypěstovali sami (Belackova, Nechanska, Chomynova, & Horakova, 2012), stejně tak se vyjádřilo 14 % českých uživatelů konopí zapojených do EU online průzkumu zaměřeného na drogové trhy (Trautmann, Kílmer, & Turnbull, 2013). Úlohu těchto drobných pěstitelů na českém trhu s konopím doplňuje relativně vysoký podíl českých uživatelů konopí v tomto průzkumu (44 %), kteří uvedli, že dostávali konopí zdarma. To je mnohem více než v kterékoliv jiné zemi EU, která se průzkumu zúčastnila – a více než dvojnásobek holandské hodnoty 21 %. Holanďtí respondenti ve skutečnosti kupují své konopí dvakrát více než jejich české protějšky, 75 % oproti 37 %. Pouze 2 % holandských respondentů užívajících konopí uvedlo, že si konopí vypěstovali sami – což bylo nejnižší číslo ze všech zemí účastnících se průzkumu.



2.1 Multikriteriální analýza stávajících modelů regulace konopí

Tabulka 1: Dopady rekreační legalizace konopí – multikriteriální analýza.

KRITÉRIA	HODNOTA	CELKEM	Užívání konopí mezi dospělými	Užívání konopí mezi dospívajícími	Problémové / intenzivní užívání konopí
HOLANDSKO – první regulace 1976, nárůst v 80. letech, omezení od 1996 ¹³	Skóre na základě Přílohy č. 3	0	-2	0	-2
	Váha dle kvality studie	92 %	50 %	100 %	100 %
	Převážené skóre	0	-1	0	-2
KANADA – říjen 2018 snížení sankcí, leden 2019 prodej	Skóre na základě Přílohy č. 3	7	-1	2	1
	Váha dle kvality studie	100 %	100 %	100 %	100 %
	Převážené skóre	7	-1	2	1
URUGUAY – pěstování 2014, kluby 2015, lékárny v polovině 2017	Skóre na základě Přílohy č. 3	-6	-2	-2	-2
	Váha dle kvality studie	83 %	50 %	50 %	50 %
	Převážené skóre	-2	-1	-1	-1
USA – 2012 první dva státy, Washington a Colorado (léčebné konopí od 1996 v různých státech)	Skóre na základě Přílohy č. 3	0	-1	1	-2
	Váha dle kvality studie	100 %	100 %	100 %	100 %
	Převážené skóre	0	-1	1	-2
Samopěstitelé (Různé země) – dekriminlizovali či depenalizovali; legalizace bez prodeje dočasně v Maine, Vermont, Washington DC	Skóre na základě Přílohy č. 3	4	2	1	0
	Váha dle kvality studie	92 %	100 %	100 %	100 %
	Převážené skóre	4	2	1	0
ŠPANĚLSKO – konopné kluby začaly vznikat v roce 2002 na bázi dekriminlizace držení a pěstování a depenalizace sdílení konopí	Skóre na základě Přílohy č. 3	6	0	0	0
	Váha dle kvality studie	79 %	100 %	100 %	50 %
	Převážené skóre	3	0	0	0

¹³ V České republice přibližně 9 % respondentů reprezentativního celopopulačního průzkumu, kteří v posledním roce užíli konopí, uvedlo, že konopí, které naposled užíli si vypěstovali sami (Belackova, Nechanska, Chomynova, & Horakova, 2012), stejně tak se vyjádřilo 14 % českých uživatelů konopí zapojených do EU online průzkumu zaměřeného na drogové trhy (Trautmann, Kilmer, & Turnbull, 2013). Úlohu těchto drobných pěstitelů na českém trhu s konopím doplňuje relativně vysoký podíl českých uživatelů konopí v tomto průzkumu (44 %), kteří uvedli, že dostávali konopí zdarma. To je mnohem více než v kterékoli jiné zemi EU, která se průzkumu zúčastnila – a více než dvojnásobek holandské hodnoty 21 %. Holandští respondenti ve skutečnosti kupují své konopí dvakrát více než jejich české protějšky, 75 % oproti 37 %. Pouze 2 % holandských respondentů užívajících konopí uvedlo, že si konopí vypěstovali sami – což bylo nejnižší číslo ze všech zemí účastnících se průzkumu (Trautmann, Kilmer, & Turnbull, 2013).

Způsob užívání konopí	Zdravotní náklady spojené s konopím	Možnosti harm reduction a léčby	Kvalita konopí a míra THC / CBD	Černý trh / míra participace na legálním trhu	Trestné činy a přeštky	Dopravní nehody	Ceny	Daně
0	0	1	0	2	-2	0	2	1
100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	50 %	100 %
0	0	1	0	2	-2	0	1	1
0	-2	2	1	-1	2	1	1	1
100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %
0	-2	2	1	-1	2	1	1	1
0	0	1	2	-1	1	-2	-2	1
100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	50 %	100 %	100 %
0	0	1	2	-1	1	-1	-2	1
0	-2	-1	-2	2	2	1	0	2
100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %
0	-2	-1	-2	2	2	1	0	2
0	0	0	1	2	-2	0	0	0
100 %	100 %	100 %	100 %	50 %	50 %	100 %	100 %	100 %
0	0	0	1	1	-1	0	0	0
2	0	1	2	2	-2	0	0	1
50 %	100 %	50 %	50 %	100 %	100 %	100 %	100 %	50 %
1	0	0.5	1	2	-2	0	0	0.5

2.2 NÁKLADY A PŘÍNOSY SPOJENÉ S UŽÍVÁNÍM KONOPÍ A JEHO LEGALIZACÍ

2.2. a/ Kategorie nákladů a přínosů legalizace konopí

Společenské náklady spojené s užíváním konopí lze rozdělit dle následujících kategorií (Hall, 2020; Shanahan & Ritter, 2014):

- vymáhání práva (policie, státní zastupitelství a soudy – veřejné rozpočty a ušlá produktivita)
- problémové užívání (léčba, ušlá produktivita, snížená kvalita života)
- zdravotní stavy souvisejících onemocnění (chronické a akutní stavy – léčba a ušlá produktivita)
- dopravní nehody (vymáhání práva, škody na majetku, zdravotní dopady, ušlá produktivita)

Ačkoli dopravní nehody představují významnou položku v nákladech užívání konopí (Fischer, Daldegan-Bueno, & Boden, 2020), dosavadní analýzy neprokázaly vliv legalizace konopí na nárůst či pokles dopravních nehod (Aydelotte et al., 2017; Lane & Hall, 2019)¹⁴. Tuto oblast proto pro účel

předložené zprávy nevyčíslujeme. Současně se nepodařilo získat podkladová zdravotní data pro vyčíslení zdravotních nákladů v souvislosti s konopím v České republice, ačkoli zahraniční studie poukazují na celou řadu souvisejících onemocnění, zejména v oblasti respiračních, kardiovaskulárních a duševních chorob (Gracie & Hancox, 2021; Jouanjus, Raymond, Lapeyre-Mestre, & Wolff, 2017; World Health Organization, 2016).

¹⁴ Srovnání trendu před a po legalizaci ve státech, jež legalizovaly konopí, s okolními zeměmi, které podobnou reformu neprovedly, neukázalo, že by měla legalizace na dopravní nehody vliv (Aydelotte et al., 2017; Lane & Hall, 2019). Stejně tak průzkum mezi uživateli konopí v Kanadě neukázal, že by se po legalizaci nějak změnil podíl osob, jež řídily pod vlivem konopí (Rotermann, 2020). Studie z Uruguaye poukázala na nárůst dopravních nehod po legalizaci konopí, nebylo ale zkoumáno, zda šlo o nehody pod vlivem konopí a autoři neprovedli srovnání s okolními státy (Nazif-Munoz, Oulhote, & Ouimet, 2020).

2.2. b/ Náklady a přínosy legalizace konopí v České republice

Analýza představená v Příloze II. této zprávy odhadla vybrané náklady a výnosy z legalizace konopí v České republice. Jedná se o náklady v oblasti veřejných

rozpočtů – konkrétně v oblastech úspory vymáhání práva, daňového výnosu a (více)nákladů na léčbu a snižování škod v souvislosti s konopím. Dále jsou v analýze

vyjádřeny společenské náklady (nad rámec nákladů veřejných rozpočtů), a to konkrétně ztráty kvality života v souvislosti s problémovým užíváním konopí.

Analýza využívá parametry z Uruguaye, Kanady a USA ohledně míry participace na nelegálním trhu a nákupů na legálním komerčním trhu, nárůstu problémových (každodenních) uživatelů konopí a procentu uživatelů, jež se zapojí do léčby nebo do programů snižování škod, viz metodologie odhadu v *Příloze II. a Tabulka 2* níže představuje také extrémní varianty, jež nejsou v praktickém provedení legalizace konopí realistické, respektive jsou velmi vzdálené výši parametrů v uvedených zemích.¹⁵

Pokud jde o náklady a přínosy veřejných rozpočtů, výnos z daní a úspory v oblasti vymáhání práva převyšují (více)náklady na programy léčby a snižování škod v souvislosti s navrženou regulací trhu s konopím ve všech představených variantách. Je tomu tak i při zahrnutí nákladů na provoz regulační Agentury, jež lze odhadnut jako cca 30 mil. Kč ročně, a na jednorázové vytvoření registračního systému pro autorizované subjekty dle tohoto návrhu jako přibližně 100 milionů.

Další analýza všech identifikovaných společenských nákladů (tedy i se zohledněním nákladů na ztracené QALYs v důsledku snížené kvality života každodenních

uživatelů konopí) ukazuje podobnou bilanci. Při zcela minimálních výnosech z legalizace konopí v důsledku nízké participace na legálním trhu jako v Uruguayi (tedy daňovém výnosu jen 210 100 tis. Kč a úspore na nákladech vymáhání práva jen 458 402 tis. Kč) mohou tyto být převýšeny náklady v souvislosti s problémovým užíváním konopí jedině za předpokladu, že by užívání vzrostlo stejně jako v USA (nárůst by byl spojený s hodnotou QALYs 377 546 tis. Kč a při variantě 30 % těchto uživatelů v léčbě také s vícenáklady 346 217 tis. Kč nad rámec současných výdajů). Takový scénář je málo pravděpodobný – nárůst problémového užívání patrně nastává v souvislosti s rozšířením legálního (komerčního) trhu.

Ve všech ostatních scénářích převyšují výnosy z legalizace konopí níže uvedené náklady; nejvyššího převisu výnosů nad náklady by bylo dosaženo při vyšším odhadu trhu (48 tun), nastavení spotřební daně na 39,3 Kč/g konopí (možno převést na gram THC) a parametry legálního trhu obdobně jako v Kanadě – výnos veřejných rozpočtů by tak dosáhl 2 384 069 tis. Kč a náklady na problémové užívání a léčbu by mohly být v případě kanadského scénáře vývoje užívání konopí jen 29 243 tis. Kč. Výnosy by tedy převýšily náklady zhruba 80násobně.

Limitem této analýzy je omezení na kategorie nákladů a výnosů, jejichž kalkulace byla pro účel této zprávy dosažitelná. K dalším výnosům by mohly patřit nehmotné výnosy v důsledku obrany spotře-

¹⁵ Konkrétně tedy 100% participaci všech subjektů na legálním trhu, a tedy úplný daňový výnos z komerčního trhu a naprostou eliminaci nákladů vymáhání práva v souvislosti s konopím.

bitele anebo zvýšení kvality života spotřebitelů na legálním trhu s konopím. Problémové užívání konopí naopak může přispívat k celé řadě chronických onemocnění a taktéž neuvážené rekreač-

ní užívání může přivodit různé akutní zdravotní stavy. Z tohoto pohledu je analýza spíše neúplná a napomáhá porozumět hlavním nákladům a benefitům, jež z legalizace konopí vyplývají.

Tabulka 2: Přehled nákladů a výnosů v souvislosti s užíváním konopí (tis. Kč) v závislosti na dopadech legalizace konopí, jak byly zjištěny v zahraničí (tis. Kč)

	<i>stejně jako současný stav</i>	URUGUAY	KANADA	USA	<i>100 % participace na legálním trhu</i>
DOPAD NA VEŘEJNÉ ROZPOČTY					
Celkové úspory vymáhání práva	0	458 402	530 069	619 447	885 146,30
Výnos daně – odhad velikosti trhu 48 tun					
V2: Výrazný pokles marže, mírný pokles VO ceny, sazba 39,29 Kč/g	1 462 000	677 000	1 854 000	2 246 000	3 565 000,00
V3: Výrazný pokles marže, mírný pokles VO ceny, sazba 18,29 Kč/g	1 047 000	485 000	1 328 000	1 608 000	2 553 000,00
V4: Mírný pokles marže, střední pokles VO ceny, sazba (25,79 Kč/g)	1 195 000	554 000	1 515 000	1 836 000	2 914 000,00
Výnos daně – odhad velikosti trhu 21 tun					
V2: Výrazný pokles marže, mírný pokles VO ceny, sazba 39,29 Kč/g	634 000	294 000	804 000	974 000	1 546 000,00
V3: Výrazný pokles marže, mírný pokles VO ceny, sazba 18,29 Kč/g	454 000	210 000	576 000	698 000	1 107 000,00
V4: Mírný pokles marže, střední pokles VO ceny, sazba (25,79 Kč/g)	518 000	240 000	657 000	796 000	1 264 000,00
Navýšení nákladů na léčbu a harm reduction oproti současnému stavu					
8 % uživatelů v léčbě	0	-4 513	-1 789	-26 724	
15 % uživatelů v kontaktu se službami	-70 718	-86 735	-73 922	-128 381	
30 % uživatelů v kontaktu se službami	-230 892	-262 927	-237 299	-346 217	
SPOLEČENSKÉ NÁKLADY (jiné než v rámci veřejných rozpočtů)					
Nárůst počtu každodenních uživatelů konopí – Přepočten na Kč (1 QALY ekvivalent 1 mil Kč)					<i>100 % participace na léčbě</i>
Scénář 1 – stejný podíl osob v léčbě jako nyní (8 %)	0	-137 269	-27 454	-494 168	0
Scénář 2–15 % osob v léčbě / kontaktu se službami	0	-127 347	-25 469	-458 449	0
Scénář 3–30 % osob v léčbě / kontaktu se službami	0	-104 874	-20 975	-377 546	0





3

STANOVENÍ VARIANT REGULACE A VYHODNOCENÍ JEJICH DOPADŮ

3 STANOVENÍ VARIANT REGULACE A VYHODNOCENÍ JEJICH DOPADŮ

Následující oddíl představuje diskusi výhod a nevýhod jednotlivých variant regulace konopí v České republice.

3.1 REGULAČNÍ INFRASTRUKTURA

Podle předkládaného návrhu zůstává konopí i nadále kontrolovanou látkou. Jednotná úmluva v článku 23 požaduje udržení jedné nebo více státních Agentur pověřených výkonem funkcí spojených s oprávněným pěstováním konopí.

Zkušenosti z ostatních zemí ukazují, že je důležité, kde je ve státní struktuře umístěna Agentura či jiná forma kontrolního úřadu. V závislosti na pozici kontrolního úřadu mohou být více akcentovány zájmy veřejného zdraví, fiskální zájmy státu, či soukromé zájmy (velkých) producentů a distributorů. Například švédské a finské monopoly v alkoholovém sektoru, které podléhají ministerstvům zdravotnictví a sociálních věcí byly méně vystaveny oslabení politickým a ekonomickým tlakům na realizaci zisku než severoamerické monopoly, které se primárně hlásí k ministerstvu financí (Room & Örnberg, 2019).

Je důležité nastavit regulace tak, aby vybrané zájmové skupiny (zejména velcí producenti a distributoři) neměly snadnou pozici k prosazení svých komerčních zájmů (exkluzivní licence pro sebe, snadné prodeje závislým spotřebitelům či přímo podpora spotře-

by závislých spotřebitelů apod). Regulační rámec legalizovaného trhu s rekreačním konopím vzniká v unikátním kontextu, jelikož tento trh (legálně) ještě v České republice neexistuje, tudíž se zde ještě neetablovaly zájmové skupiny regulovaných producentů, distributorů, regulujících úředníků atd. Zákonodárce tak má příležitost nastavit herní pravidla na dosud prázdném hřišti. Po legalizaci se tyto zájmové skupiny vytvoří a budou zpětně ovlivňovat regulátory a zákonodárce. Úvodní nastavení pravidel a regulačních pravomocí bude mít pozitivní vliv na dynamiku postupných úprav regulací v budoucnu.

Obecně zde lze nalézt trade off mezi a) odborností a specializací, což by byl argument pro separátní režim, b) úsporami v podobě synergií s jinými odvětvími, což představuje argument pro využití jednotlivých existujících institucí a c) úsporami v podobě synergií v rámci odvětví, což by byl argument pro jednu instituci, která se bude zabývat jak regulací trhu, tak aplikací preventivních, harm reduction a léčebných opatření (Agentura).

3.1. a/ Separátní režim pro konopí, specializovaný úřad spadající pod konkrétní resort

Může být vytvořen nový specializovaný úřad spadající typicky pod resort zdravotnictví či zemědělství. Například společnosti působící na kanadském konopném trhu musí požádat o licenci u vládní Agentury Health Canada a dále se předpokládá registrace

u kanadského finančního úřadu (Shanahan & Cyrenne, 2019). V Kalifornii je regulačním orgánem v oblasti jak léčebného, tak rekreačního konopí California Bureau of Cannabis Control, který spadá pod Business Consumer Services, and Housing Agency.

3.1. b/ Separátní režim pro konopí, specializovaný úřad pod vládou (Agentura)

Vzhledem k mezioborové povaze regulace konopí (tržní regulace, ochrana veřejného zdraví, zajištění návaznosti na systém drogových služeb apod.) může být umístění kontrolního orgánu pro konopí pod konkrétním resortem limitující. Jednou z možností může být vládní Agentura, která přímo spadá pod vládu. Například Uruguay zřídila ústřední vládní orgán, který má kontrolu nad

výrobou, kvalitou a cenami na trhu konopí (Spithoff et al., 2015). V České republice je obdobně umístěna Rada vlády pro koordinaci protidrogové politiky; jedná se však spíše o historickou pozici, jelikož někteří premiéři usilovali o to mít konkrétní agendu přímo ve své pravomoci. Úřad vlády má přitom plnit funkci administrativního zajištění vládních činností.

3.1. c/ Separátní režim pro konopí, samostatný ústřední správní úřad (Agentura)

Další možností, jak docílit mezioborovosti Agentury je zřízení samostatného správního úřadu.

Uvedený úřad by mohl efektivně převzít agendu drogové politiky, jež je nyní nesystémově ukotvena pod Úřadem vlády ČR (viz 3.1.b). Výhodou samostatného ústředního správního úřadu ve věcech drog by mohlo být současně vytvoření samostatné kapitoly státního rozpočtu (z obdobných důvodů byla zřízena například Agentura rozvojové pomoci MZV) a s tím spojené financování základní stabilní sítě

péče prostřednictvím víceletého grantového přidělování prostředků.

Agentura by kromě regulace konopí mohla stabilizovat chod drogových služeb a mít v gesci také agendu látkových i nelátkových závislostí (legální i ilegální substance). Součástí Agentury by mohla být administrace povolení k nakládání s omamnými a psychotropními látkami, jež aktuálně spadá pod IOPL. Tato varianta předpokládá změnu kompetenčního zákona a doplnění dalšího,

zcela samostatného ústředního orgánu státní správy, který bude mít v gesci návykové chování, a tedy i regulaci konopí. Takový úřad by tak měl podobné postavení jako ERÚ, SÚJB nebo ČTÚ. Nejedná se tedy o neobvyklé řešení, podobné postavení má několik sektorových regulátorů.

Výhodou tohoto řešení je izolace od resortních vlivů a skutečná nadresortnost a funkční samostatnost, které úřad podřízený ministerstvu nemůže dosáhnout. Včetně nezávislosti rozpočtové (úřad bude mít samostatnou rozpočtovou kapitolu) a nezávislosti personální – obsazování vedení tohoto úřadu je separátní otázka,

nicméně obvykle mají ředitelé ústředních úřadů například pevné funkční období a na jejich jmenování se podílí více orgánů (např. vláda a komora parlamentu).

Nevýhodami tohoto řešení je vyšší rozpočtová náročnost, a též větší náročnost administrativní a legislativní – zřízení nového ústředního úřadu je komplikovanější než zřízení podřízené organizace. Rizikem je také vyšší rigidita (změny, včetně například výměny vedení úřadu, nebudou snadné). Dále se objevují nevýhody spojené se stavbou úřadu „na zelené louce,“ kdy potrvá nějaký čas, než se úřad plně „zaběhne“.

3.1. d/ Maximální využití všech institucí spojených s regulací a zdaněním tabáku, alkoholu, a/nebo zemědělských plodin pěstovaných na území České republiky

Tato varianta se snaží maximálně využít již stávající regulační infrastrukturu s maximálním využitím zkušeností z již regulovaných oblastí, jako je tabák či alkohol. Též zde lze očekávat nižší náklady na provoz než u vytvoření nového specializovaného úřadu. Existující regulační infrastruktura pro alkohol, tabák či hazard se využívá u kanadských provincií a teritorií (Shanahan & Cyrenne, 2019).

V případě konopí v České republice by bylo žádoucí využít stávající mechanismy pro výběr spotřební daně. Další rámec, jež by měl být využit, je systém Hazard Analysis and Critical Control Points (HACCP) vycházející z nařízení (ES) č. 852/2004 o hygi-

eně potravin¹⁶. Kontrola v rámci tohoto systému by ideálně měla být prováděna Ministerstvem zemědělství. Podmínkou pro aplikaci této směrnice je, aby konopí podobně jako tabák bylo zařazeno mezi potravinové výrobky, což je aktuálně v rozporu nařízením Ev-

¹⁶ Jde o povinnost provozovatele (dle Nařízení ES č. 852/2004, o hygieně potravin) určit ve výrobě, přípravě a skladování, přepravě a uvádění pokrmů do oběhu technologické úseky (kritické body), ve kterých je největší riziko porušení zdravotní nezávadnosti pokrmů, provádět jejich kontrolu a vést evidenci o kritických bodech, termínech a závěrech těchto kontrol. Systém vychází ze zásad správné výrobní praxe a požadavků hygienických předpisů. Jedná se o přístup preventivní, který vede ke včasné identifikaci nebezpečí a tím k předcházení poškození zdraví spotřebitele. Slouží provozovateli k vytipování slabých míst, tj. kritických bodů, jejich ošetření kontrolovatelným přístupem tak, aby byla riziková místa odstraněna a zajištěna bezpečnost pokrmu.

ropského parlamentu a Rady (ES) č. 178/2002 ze dne 28. ledna 2002, kterým se stanoví obecné zásady a požadavky potravinového práva

a které stanoví, že potravinou nejsou výrobky obsahující omamné a psychotropní látky.

NAVRHOVANÁ KOMBINACE VARIANT:

3.1 SEPARÁTNÍ REŽIM PRO KONOPÍ, SAMOSTATNÝ ÚSTŘEDNÍ SPRÁVNÍ ÚŘAD (AGENTURA) + VYUŽITÍ STÁVAJÍCÍCH KAPACIT PRO VÝBĚR SPOTŘEBNÍ DANĚ A POTRAVINÁŘSKÉ REGULACE

ODŮVODNĚNÍ: Agenda související s legalizací konopí pro rekreační účely by měla z důvodu mezioborovosti spadat pod specializovanou Agenturu – spíše než pod resorty, které aktuálně zajišťují regulaci alkoholu, tabáku či hazardu. Jako nejvhodnější se jeví Agentura zřízená na základě zákona jako ústřední správní úřad a mohla by současně převzít činnosti v oblasti koordinace protidrogové politiky (Rada vlády pro koordinaci protidrogové politiky), analogicky k Národní sportovní Agentuře. Agentura by zákonem získala pravomoce k udělování povolení k držení návykových látek, jež aktuálně spadají pod IOPL. Důvodem by bylo mimo jiné to, že předkládaná regulace konopí naráží na kapacitní limity IOPL. Agenda spojená s výběrem spotřební daně využije stávající infrastrukturu pro výběr spotřební daně a ideálně by mělo být zapojeno Ministerstvo zemědělství s ohledem na kontrolu, že je konopí vyráběno v potravinářské kvalitě.



3.2 LOKÁLNÍ REGULACE MALOOBCHODNÍHO PRODEJE

3.2. a/ Žádná lokální (obecní) regulace

Tato varianta neumožní obcím ovlivnit dostupnost konopí a následně užívání konopí a s ním spojené lokální externality. Územně správní celky nemusí mít k dispo-

zici dostatečná data a evidence-base pro rozhodnutí; v důsledku toho mohou jednat pod vlivem průmyslu, lobbování či veřejného mínění (Caulkins & Kilborn, 2019).

3.2. b/ Lokální (obecní) regulace

Další z variant je, udělit obcím pravomoc schvalovat provozovny a vymezit lokality, kde bude komerční prodej rekreačního konopí zakázán obecní vyhláškou, analogicky k regulaci hazardu. Na základě této úpravy (povinnost posuzovat a schvalovat provozovny) došlo ke snížení počtu heren v České republice. Tato regulace umožní obcím regulovat lokální dostupnost konopí, a tak zároveň ovlivnit i výskyt externalit spojených s užíváním konopí v rámci obce.

Kupříkladu v Kanadě federální legislativa upravuje základní směřování legalizace a umožňuje obcím dále aplikovat striktnější regulace. Provincie a teritoria mají možnost stanovit pravidla, jak lze prodávat konopí, kde mohou být obchody umístěny, jak je nutné provozovat prodejnu a též mají flexibilitu při nastavování omezení jako snižování limitů držení, omezení, kde může být konopí užíváno na veřejnosti, zvýšení minimálního věku a nastavení dalších požadavků na osobní pěstování (Seddon, 2020). Obce mohou prodej konopí také zakázat, ale ne-

mělo by se jednat o plošný zákaz, který bude v rozporu s federální politikou (Hoehn, 2019).

S plošným zákazem prodejen s konopím na obecní úrovni se lze setkat i v USA, kde je na lokální úrovni možno zakázat maloobchodní prodej v 11 státech. Ve státu Washington tak žilo v roce 2016 30 % populace v oblastech bez prodejen konopí a jeden z největších okresů stanovil úplný zákaz prodeje konopí na svém území.

Obecní vyhlášky týkající se prodeje konopí mohou umožnit komplexnější schvalovací proces a zapojení politického konsensu do podoby regulace konopí tak, aby byla v souladu s preferencemi obyvatel na místní úrovni. Rizikem může být tendence soustředit provozovny do menšího počtu (větších) míst, protože přijetí takové vyhlášky může zabrat poměrně hodně času, a navíc k němu ani nemusí dojít. Na druhou stranu se budou obce moci inspirovat vyhláškami v jiných lokalitách a také být k přijetí vyhlášky motivovány případným daňovým výnosem.

NAVRHOVANÁ VARIANTA:

3.2.B LOKÁLNÍ (OBECNÍ) REGULACE, KDY OBCE BUDOU MÍT POVINNOST POSUZOVAT PROVOZOVNY A BUDOU REGULOVAT PROVOZOVNY OBECNÍ VYHLÁŠKOU

ODŮVODNĚNÍ: Na základě rekreačního užívání konopí vznikají negativní lokální externality, a proto je důležité obcím umožnit tyto negativní lokální externality ovlivnit (prodejny individuálně posuzovat, plošně zakázat a systematicky regulovat). Je dokonce možné, že nulová varianta a/ (žádná lokální regulace) by byla protiústavní – ÚS může nalézt právo obcí tuto záležitost upravit obecní vyhláškou, obdobně jako v případě hracích automatů.¹⁷ S ohledem na možnou výši lokálních negativních externalit preferujeme možnost, která umožní obcím nejlépe kontrolovat jejich výskyt.

V České republice je aktuálně provoz hazardních her vázán na schválení obcí (bez ohledu na to, zda k tomu byla obcí vydána vyhláška). Konopné provozovny (pěstírny, kluby, prodejny, sklady) by byly rovněž schvalovány obcí a aby byly v souladu s obecní vyhláškou ke konopí (tedy aby obec před schválením konopných provozoven k tomu přijala obecní vyhlášku)¹⁸. Povolení na základě obecní vyhlášky může představovat vyšší úroveň kontroly, než je tomu u hazardu.

¹⁷ Pl. ÚS 29/10, Pl. ÚS 56/10 and Pl. ÚS 22/11.

¹⁸ Paralelu k tomuto procesu lze najít například v procesu vydání stavebního povolení, jež musí být v souladu s územním plánem obce (bez územního plánu nelze vydat stavební povolení).



3.3 ZÁKLADNÍ SUBJEKTY REGULOVANÉHO TRHU

Výběr varianty týkající se subjektů na regulovaném trhu má zásadní dopad na samotné společenské náklady a výnosy, a tedy na samotný dopad legalizace re-

kreačního konopí. Je celkově porovnáváno pět možných variant, které se mohou navzájem kombinovat.

3.3. a/ Produkce a distribuce zabezpečovaná státním podnikem

V této variantě na trhu působí státní podnik, který zabezpečuje buď samotný prodej, nebo pěstování, nebo obojí. Popřípadě může

na trhu působit společně s čistě soukromými subjekty. Proto je dále tato varianta rozdělena na tři podvarianty:

3.3. a/ I Jeden z tržních subjektů

V tomto případě by státní podnik byl součástí maloobchodní či velkoobchodní sítě společně s dalšími soukromými subjekty. Tento typ modelu je aplikován v ně-

kterých kanadských provinciích (British Columbia a Yukon), kde na maloobchodní úrovni působí se soukromými obchody i státní obchody.

3.3. a/ II Monopol na úrovni wholesale (včetně pěstování)

V této variantě působí jeden státní monopol na úrovni pěstování. V takovém případě má stát přímou kontrolu nad vypěstovaným množstvím na legálním trhu, a dále i nad reklamou a vzhledem obalu produktu (Rolles & Murkin, 2016). Stát má ovšem též kontrolu nad samotným produktem, kdy může omezit různorodost konopí (Obradovic, 2019). Tomuto modelu je nejbližší právě Uruguay, kde ovšem působí i samopěstitelé a ko-

nopné kluby. Participace na takovém trhu, co se týče spotřebitelů, může být nižší než v ostatních modelech a nemusí motivovat spotřebitele k přechodu na legální trh. Nasvědčují tomu i data z Uruguaye, ačkoli dalšími faktory ovlivňující nízkou participaci na legálním trhu v této zemi může být například problém s nedostatečnou produkcí a malým počtem prodejen s legálním konopím (Queirolo, 2020).

3.3. a/ III Monopol na úrovni retail

V poslední podvariantě existuje jeden státní monopol, který zabezpečuje pouze prodej konopí koncovým uživatelům. Takovýto

model existuje v některých kanadských provinciích (např. Quebec, Nova Scotia, či Nunavut). Tato varianta má výhodu, že vláda má

přímou kontrolu nad maloobchodem a nad maloobchodní cenou, nad místy prodeje apod. Obecně je u státního monopolu pravděpodobnější, že primárním cílem nebude maximalizace zisku, jako je tomu u soukromých subjektů. V Kanadě měly provincie se soukromým modelem šest měsíců po legalizaci o 49 % více obchodů na obyvatele, obchody byly v průmě-

ru otevřeny o 9,2 hodin v týdnu déle a byly umístěny blíže ke školám v porovnání s vládním modelem (Myran, Brown, & Tanuseputro, 2019). Na druhou stranu je díky nižšímu množství prodejen a vyšším restrikcím státní monopol pravděpodobně méně účinný v omezení černého trhu s konopím.

3.3. b/ Soukromé subjekty na trhu

Pokud jsou daňové příjmy jednou z hlavních motivací pro zavedení regulovaného trhu s konopím pro rekreační účely, jeví se čistě komerční trh jako vhodný model pro maximalizaci daňových výnosů. To ukazují i data ze Spojených států, kde jsou vyšší daňové výnosy, než byly očekávány, i přes postupné snižování daní (Dills et al., 2021). U čistě komerčního modelu se díky relativně snadnému získání konopí přesouvá vyšší podíl spotřebitelů z nelegálního trhu na trh legální (Jonathan P Caulkins et al., 2019). To ovšem potenciálně vede k vyšší míře užívání včet-

ně problémového užívání, s čímž také souvisí zvýšená poptávka po léčbě v souvislosti s konopím (Cerdá et al., 2020). Užívání konopí přináší rizika a snahou veřejných politik je tato rizika omezit, například pomocí regulovaného trhu. Na druhou stranu je obchod s těmito látkami velmi ziskový, a tak u soukromých zájmů působících v tržní ekonomice bude vždy existovat tlak na rozšíření trhu, ať už reklamou a jinou propagací mezi potenciálními spotřebiteli či tlakem na tvůrce politik nebo regulační orgány, aby uvolnili omezení dostupnosti (Room et al., 2019).

3.3. c/ Samopěstitelé

Další možností legalizace konopí je povolit (pouze) samopěstování, což se může zdát jako vhodné řešení v zemích, kde je vyšší podíl uživatelů, kteří již konopí pěstují. V Austrálii, kde bylo dekriminlizováno pěstování konopí v malém množství, nedošlo k nárůstu jeho užívání (Lenton, McDonald, Ali, & Moore, 1999), a na Aljašce, kde došlo ke stejné dekriminlizaci, pokleslo užívání konopí o 20 %, což ale může být odrazem

poklesu užívání konopí v celých Spojených státech amerických (MacCoun, 2010). Kvalitativní studie poukazují, že domácím pěstováním se uživatelé vyhýbají černému trhu (Belackova, Maalsté, Zabransky, & Grund, 2015). Ovšem na trhu stále budou někteří uživatelé, kteří z jakýchkoli důvodů nebudou schopni či ochotni konopí pěstovat a budou odkázáni na černý trh. Pouze dva státy v USA, kde se legalizovalo konopí pro rekre-

ační užívání, mají čistě komerční model (Illinois a Washington) – v ostatních je povoleno i samopěstování (Seddon, 2020). Na druhou stranu ve dvou státech USA

(District of Columbia a Vermont) bylo legalizováno pouze pěstování malého množství konopí pro vlastní potřebu (Seddon, 2020).

3.3. d/ Neziskové organizace včetně spotřebitelských klubů (cannabis social clubs / konopné spolky)

Konopné kluby jsou dalším z možných modelů. Jedná se o neziskové organizace či spolky zajišťující konopí pro své členy společně s dalšími službami, jako jsou vzdělávací služby, poskytování informací, ale i odborných služeb. Kvalitativní studie uvádějí možnost neformálního screeningu členů spolku na výskyt zdravotních a sociálních problémů souvisejících s užíváním konopí (Vendula Belackova, Alexandra Tomkova, & Tomas Zabransky, 2016; Pardal, Queirolo, Álvarez, & Repetto, 2019). Studie ukazují, že samotná struktura konopných klubů podporuje snižování společenských škod. Mnoho konopných klubů je založeno na kooperativních strukturách organizace, přičemž členové

klubu se účastní výběru pěstovaných odrůd konopí a pěstebních postupů, což je v kontrastu ke vztahu prodejce a zákazník (Decorte, 2015; Decorte & Pardal, 2017; Pardal et al., 2019, Pardal, 2018).

Dosavadní výzkum (Bancroft, 2017; Belackova, 2020; Belackova & Wilkins, 2018; Southwell, 2010) ukazuje, že lidé, kteří užívají drogy, se snaží získat pro sebe a své přátele látky a produkty co nejméně škodlivé, takže regulační model, který členům umožní určitý stupeň výběru a kontroly nad produktem, může mít pozitivní efekt na snižování škod. U konopných klubů dochází k omezení reklamy pouze na členy klubu (Decorte et al., 2017). Takovéto kluby existují například ve Španělsku a Uruguayi.

3.3. e/ Kombinace výše uvedených variant

Samotný model legálního trhu nemusí být striktně spjat pouze s jednou z výše zmíněných variant, ale může zahrnovat koexistenci více z výše zmíněných variant. Kombinace různých variant je také nejčastější model v zemích, kde došlo k legalizaci rekreačního konopí. V Kanadě si každá provincie / teritorium nastavila vlastní maloobchodní model – státní, soukromý, hybridní, společně se samopěstováním apod. Ve většině

států USA dochází ke kombinaci komerčního trhu se samopěstováním. V případě Uruguaye dochází ke kombinaci výše uvedených variant, kdy k legálnímu prodeji v licencovaných lékárnách je povoleno samopěstování i konopné kluby.

NAVRHOVANÁ KOMBINACE VARIANT:

3.3 SOUKROMÉ SUBJEKTY NA TRHU + SAMOPĚSTITELÉ + KONOPNÉ SPOLKY

ODŮVODNĚNÍ: Státní podnik se nejeví jako vhodná varianta pro Českou republiku. Tato forma regulace se objevuje především v těch zemích, kde již podobný státní monopol existuje u alkoholických nápojů a konopný systém využívá tuto infrastrukturu a zkušenosti – jako například v Kanadě. Současné data ukazují, že ve srovnání s ostatními variantami je u státního monopolu vyšší míra podílu černého trhu (Jonathan P Caulkins et al., 2019; Queirolo, 2020), což je nežádoucí, neboť jedním z cílů regulace je přechod spotřebitelů z černého trhu na legální trh. Proto doporučujeme pro zajištění produkce konopí využít licencované pěstitele.

Součástí licenčních podmínek by měla být především trestní bezúhonnost, ale i další podmínky, například regulace pěstební plochy (viz 3.8.a), případně též některé „měkké“ požadavky, například každý žadatel o licenci uvede, jaké použije pěstební technologie. Licence bude také dalším nástrojem pro regulaci provozovny samotné (že se nenachází v blízkosti školy apod.). Licence navrhujeme udělovat na časově omezené období (cca 5 let) a poplatky odvádět ročně (návrhy na výši poplatků jsou uvedeny v bodě 6.2). Časové omezení licence je velmi důležitý nástroj. Po ukončení časového období totiž může dojít k přehodnocení situace a obec může rozhodnout, že další licence nebudou vydávány (staré vyprší a současně nebudou narušena oprávněná očekávání zúčastněných ekonomických subjektů). Příliš krátké období by omezovalo návratnost investice.

V České republice je samopěstitelství a sdílení v domácích podmínkách výrazně převažující formou obstarávání konopí pro spotřebitele (Belackova, Brandnerova, & Vechet, 2018). Čistě komerční trh (bez možnosti legálního samopěstování nebo spotřebitelských klubů na bázi samopěstování) by ve srovnání se současným stavem mohl ve výsledku pro současné spotřebitele přinést jen minimální zlepšení nebo dokonce zhoršení. Výsledkem by mohla být pokračující existence nelegální produkce a s tím spojené nevýhody a rizika nelegálního trhu. Koexistence samopěstování a maloobchodního prodeje poskytuje legální přístup ke konopí oběma skupinám spotřebitelů (samopěstitelům i těm, kteří si kupují konopí na komerční bázi) a to způsobem, který každé skupině vyhovuje. Legální samopěstování představuje též určitý korektiv proti přílišné komercializaci nebo monopolizaci trhu.

Doporučení zahrnout neziskové organizace, resp. spotřebitelské kluby („konopné spolky“) vychází mimo jiné ze snahy podpořit nekomerční alternativy nabídky konopí, jež mají významný přesah do harm reduction a komunitních aktivit. Kluby by měly postihnout také samopěstitelství konopí pro osoby, jež nemají podmínky k pěstování konopí (delegují konopí na spolek, který jej rozdělí mezi členy na neziskové bázi). **Osoby, které provozují spolek (tj. tvoří společnou hospodářskou jednotku dle práva na ochranu hospodářské soutěže) se nesmí účastnit na provozu komerčních konopných licencí a také nesmí provozovat více než jeden spolek.**



3.4 REGULACE MALOOBCHODU

Smyslem regulace komerčního maloobchodu má být primárně ochrana veřejného zdraví, tedy zajištění kvality, omezení zdravotních rizik a ochrana uživatelů před excesivní komercializací (podporou poptávky) a potažmo nárůstem problémového užívání.

3.4. a/ Bez zvláštních licencí pro prodej rekreačního konopí – tj. analogický režim jako pro prodej cigaret a alkoholu v ČR

Tento systém se nejvíce blíží nizozemským coffee shopům, které nejsou licencovány centrální Agenturou, Ovšem v zemích, kde došlo k legalizaci konopí, tato varianta neexistuje. Ani v této vari-

antě se však nejedná o zcela volný a neregulovaný trh. Prodejci by byli svázáni řadou omezení a regulací spojených s prodejem návykové látky, stejně jako prodejci cigaret a alkoholu.

3.4. b/ Licence jen pro lékárny (či jinak specializované provozovny)

Lékárny jako prodejny legálního konopí existují v Uruguayi. Ovšem protože lékárny nemají povinnost prodávat konopí, bylo by pro vládu obtížné přesvědčit vlastníky lékáren, aby tak učinili. Lékárny se obávaly ztráty tradičních klientů, loupeží a problémů s nelegálními drogovými dealery. To má za následek nízký počet

zapojených lékáren do systému prodeje legálního konopí. Ovšem nejvýznamnější překážkou představoval odpor uruguayského bankovního systému spolupracovat s maloobchodníky nabízejícími konopí, tento problém se rozšířil i na některé americké banky (Queirolo, 2020; Seddon, 2020).

3.4. c/ Licence pro specializované prodejny nabízející pouze konopí

Většina států a provincií v USA a Kanadě, kde došlo k legalizaci rekreačního konopí, vydává licence pro specializované prodejny zaměřené pouze na konopí (Seddon, 2020). Obecně se s licencemi pojí mnoho výhod. Stát může tímto způsobem zajistit minimální standardy kvality a s tím spojené pozitivní zdravotní dopady spojené s kontrolou kvality. Stát zde má možnost přímo regulovat dostupnost legálního konopí na svém území umožnit propojení

prodeje se systémem informovanosti, prevence a nabídky pomoci, a tím přispívá ke snižování škod. Je zde i nižší riziko přílišné komercializace prodeje s agresivní reklamou a propagací. V případě nedodržení podmínek regulace a licenčních podmínek má stát možnost odebrat licenci. Na druhou stranu je potřeba zmínit vyšší administrativní náklady, potenciálně větší černý trh a vyšší cenu na legálním trhu. Kanadské i americké prodejny konopí mohou pro-

dávat sortiment související přímo nebo nepřímo s užíváním konopí, jako je rolovací papír, zapalovače,

bongy, ale i knížky, časopisy s konopnou tematikou a podobně.

3.4. d/ Licence k prodeji rekreačního konopí v prodejních nabízejících další sortiment

Licenci k prodeji konopí by získal prodejce, který nabízí primárně i další sortiment. Většina kanadských provincií má zakázán prodej konopí s dalším nekonopným sortimentem, ale například Manitoba či Saskatchewan povoluje tuto možnost za přísných podmínek, co se týče vyobrazení produktů, popřípadě je prodej rekreačního konopí povolen v malých obcích do určitého počtu obyvatel i v obchodech s jinými produkty. V Kanadě se může jednat o způsob, jak zajistit rentabilitu provozoven i v odlehlých lokalitách s malou hustotou osídlení, a tedy nízkou poptávkou po konopí. Povolení dalšího sortimentu může

obecně vést také k menšímu tlaku na prodej samotného konopí. Může se jednat zejména o prodej produktů souvisejících s konopím (například produkty z technického konopí nebo parafenie k užívání konopí) popřípadě nápoje a další občerstvení s vyloučením sortimentu zaměřeného na děti a mládež. V tom případě je také vhodné omezit vstup do prodejny mladistvým, aby nenavštěvovali prodejny za účelem nákupu souvisejícího sortimentu. Taktéž se jeví jako nežádoucí prodej dalších návykových látek (tabák, alkohol) z důvodu vyšších zdravotních rizik při současné konzumaci s konopím.

3.4. e/ Státem vlastněná síť maloobchodu

Jedná se o systém diskutovaný výše v bodě – Monopol na úrovni retail.

3.4. f/ Jiné formy prodeje vycházející ze současné situace na nelegálním trhu (např. mikropěstitel dodává přímo omezenému okruhu zákazníků)

U takové varianty lze očekávat minimalizaci komercializace po legalizaci rekreačního konopí, kdy se de facto legalizuje převládající současný stav v České republice (Belackova, De Ven, & Roubalova,

2020). Ovšem tato varianta nabízí omezené možnosti kontroly. V zahraničí doposud nebyla implementována.

3.4. g/ Žádný maloobchod (např. jen online prodej)

Dále lze maloobchod omezit pouze na online prodej bez kamenných prodejen. Tento systém existuje v Nunavutu v Kanadě. Důvod pouze pro online prodej

lze hledat spíše ve vzdálenostech mezi samotnými městy a oblastmi s nízkou hustotou populace v Nunavutu (Myran et al., 2019).

3.4. h/ Kombinace výše uvedeného

Pokud v zahraničí dochází k nějaké kombinaci, tak ke kombinaci státem vlastněné sítě maloobchodních prodejen s licencovanými prodejny. K takové kombinaci dochází v některých provinciích v Kanadě (Seddon, 2020).

NAVRHOVANÁ VARIANTA:

3.4.C LICENCE PRO SPECIALIZOVANÉ PRODEJNY S KONOPÍM, JEŽ MOHOU PRODÁVAT SOUVISEJÍCÍ SORTIMENT

ODŮVODNĚNÍ: Většina zemí přistoupila k licencování pro specializované prodejny zaměřené na konopí, což usnadňuje státu dohled nad tímto trhem jako je například schvalování návrhu výdejních prostor, možnost odebrání licence v případě nedodržování licenčních pravidel anebo (v neposlední řadě) výběr licenčních poplatků. Licencovaný prodej nemá v českém prostředí paralelu (alkohol a tabák jsou volně prodejné), ale lze se inspirovat například regulací hazardního hraní, resp. hraní technických her (automatů) nebo živých her, jejichž provozování je možné pouze v hernách nebo kasínech. Dochází ke dvoustupňovému schvalování provozovny jak státem, tak na úrovni obce. Licencovaný maloobchodní trh je v souladu s Jednotnou úmluvou, pokud jde o kontrolu nad trhem s konopím, kdyby Agentura měla v případě licencovaného trhu dohled nad legálním trhem rekreačního konopí. Prodejny by mohly v omezené míře nabízet i související sortiment, což by podpořilo malé podnikání ve vztahu ke konopí bez toho, aby vznikl tlak na obrát při prodeji samotného konopí. Omezený sortiment nesmí být určen dětem a mládeži (kterým musí být zamezen vstup do těchto prodejen a stejně tak do veškerých dalších licencovaných provozoven dle tohoto návrhu) a nesmí jít o tabák nebo alkohol; mohlo by se jednat o potraviny a občerstvení s výjimkou alkoholu, pokud prodejna splní související hygienické normy.

Jedním z důvodů pro povolení souvisejícího sortimentu může být, že v souladu s aktuální regulací tabáku tento návrh nezakazuje kouření na zahrádkách restaurací (z důvodu problematické vymahatelnosti, viz 3.18). Bylo by paradoxní, pokud by bylo užívání konopí umožněno právě a jen na zahrádkách restaurací, kde jej lze kombinovat s alkoholem (nežádoucí z hlediska kombinace účinků a rizik). Proto se zdá smysluplné umožnit prodej a potažmo venkovní konzumaci konopí spolu s nealkoholickými nápoji a občerstvením. Konzumaci alkoholu na těchto zahrádkách navrhujeme zakázat a s ohledem na to by měly být umístěny minimálně 250 metrů od provozoven, kde se konzumuje alkohol. Provoz případné „zahrádky“ by měl být předmětem schvalování obcí. Obce může dále upravit užívání konopí na veřejných prostranstvích, viz bod 3.17.



3.5 DISTRIBUČNÍ (WHOLESALE) SÍŤ

Distribuce v tomto případě znamená transport konopí mezi pěstiteli a retailovým prodejem a případně i skladování v rámci stanovených limitů.

3.5. a/ Zajištěna státem / státními podniky (státní monopol na úrovni wholesale)

Distribuce může být zajištěna státem či státními podniky. Z hlediska veřejného zdraví má podle Rooma et al. (Room & Örnberg, 2019) tento způsob regulace limitovanou relevanci vzhledem k veřejnému zdraví, která spočívá zejména v zajištění čistoty látky, efektivním výběru daní, prevenci

rozvoje nelegálního trhu, lobbování a propagace užívání. Vzhledem k tomu, že v případě prodeje i pěstování konopí tento návrh nedoporučuje využít státních podniků, tak můžeme považovat tento způsob zajištění distribuce za nevhodný kvůli nákladům spojeným s jeho implementací.

3.5. b/ Zajištěna jinou existující distribuční sítí (např. farmaceutická distribuce)

Distribuce může být zajištěna jinými již existujícími distribučními sítěmi, například farmaceutickými distributory, jež jsou zpravidla také držiteli oprávnění k nakládání s OPL.

3.5. c/ Zajištěna ostatními licencovanými subjekty na trhu (např. pěstiteli nebo prodejci)

Distribuci mohou zajišťovat již licencované subjekty na trhu (pěstitelé nebo prodejci). V Kanadě je v rámci některých jurisdikcí umožněno již licencovaným subjektům distribuovat vlastní konopné produkty dalším licencovaným subjektům (Seddon, 2020). Výhodou tohoto přístupu je, že nevytváří další náklady spojené s regulací a administrací.

3.5. d/ Zajištěna zvláštními licencovanými subjekty

Distribuce může být zajištěna i subjekty, které jsou licencovány specificky pro zpracování konopí a jeho distribuci. V Kanadě se setkáváme s tím, že licence jsou udělovány pro procesování a balení konopných produktů (Seddon, 2020).

NAVRHOVANÁ KOMBINACE VARIANT:

3.5 ZAJIŠTĚNA PĚSTITELI PRO VLASTNÍ PRODUKTY + ZAJIŠTĚNA ZVLÁŠTNÍMI LICENCOVANÝMI SUBJEKTY

ODŮVODNĚNÍ: V souladu se zahraničními modely navrhujeme distribuci licencovanými subjekty specializovanými na konopí a také samotnými pěstiteli (když jde o jejich vlastní produkt).



3.6 PŮVOD KONOPÍ NA TRHU

3.6. a/ Zajištěno bez zvláštního povolení, popř. na základě ohlašovací povinnosti

Jednou z možností sledování produkce a původu konopí je na základě ohlašovací povinnosti, tzn. bez nutnosti získávání zvláštního povolení či licence. V současnosti je takto regulováno pěstování

technického konopí. Pro pěstování na celkové ploše větší než 100 m² je třeba splnit ohlašovací povinnost dle § 29 zákona o návykových látkách.

3.6. b/ Zajištěno v rámci stávajícího režimu pro léčebné konopí anebo jeho stávajícími pěstiteli

Jednou z možností produkce konopí je využít již existujícího režimu pro léčebné konopí a stávajících pěstitelů léčebného konopí. Kupříkladu v Coloradu došlo ke sblížení konopí určeného pro léčebné a rekreační účely, když producenti léčebného konopí měli zásobovat rekreační trh a byli

upřednostňováni v prvním roce licencování (Seddon, 2020). Tento způsob nehodnotíme v českém prostředí jako vhodný, protože léčebné konopí v České republice splňuje na rozdíl od USA požadavky farmaceutické kvality, což s sebou přináší významné náklady na produkci a potenciálně vyšší ceny.

3.6. c/ Zajištěno „státními“ pěstiteli

Produkce konopí může být zajištěna státními pěstiteli, kteří podléhají přísné kontrole. Obdobný model byl aplikován v Uruguay. Vysoké požadavky na pěstitele a jejich nedostatečná flexibilita vedly k tomu, že nabídka konopí v lékárnách byla nedostatečná a nepodařilo se eliminovat černý trh (Obradovic, 2019; Queirolo, 2020).

Tento způsob regulace původu konopí na trhu umožňuje státu velmi dobře regulovat a kontrolovat produkci konopí, avšak zároveň tento způsob produkce nemusí dobře naplňovat potřeby retailového a soukromými subjekty organizovaného trhu, a to například množstvím vypěstovaného konopí či nabídkou jednotlivých odrůd konopí.

3.6. d/ Zajištěno soukromými licencovanými pěstiteli

Produkce může být zajištěna soukromými pěstiteli, kterým je udělena licence pro pěstování konopí. Tento způsob produkce umožňuje státu zajistit kontrolu nad produkcí konopí. Nedostat-

kem tohoto způsobu produkce konopí je, že nezohledňuje velikost jednotlivých pěstitelů. Tento způsob licencování nepodporuje menší pěstitele a subjekty.

3.6. e/ Zajištěno z dovozu

Konopí může být také na trh importováno. V tomto ohledu je otázkou, zda je konopí součástí volného trhu služeb. V současné době se totiž na konopí nahlíží stále jako na drogu, kterou je možné distribuovat a obchodovat s ní pouze za pravidel v Jednotné úmluvě. Z toho plyne, že konopí není v EU součástí volného trhu; tím pádem by bylo možné jeho import do České republiky omezit. Co se týče léčebného konopí, tak dovoz léčebného konopí do ČR podléhá povolení MZ ČR a je

k němu nutná dovozní licence, a to i pro minimální množství. Dovož konopí pro léčebné použití ze zahraničí může pouze distributor s povolením k zacházení s návykovými látkami na základě povolení k dovozu návykových látek a přípravků, které vydává Ministerstvo zdravotnictví ČR. Dovož těchto látek je ještě podmíněn množstevními licencí (po vyčerpání množství, stanoveného licencí, je dovoz pozastaven do vydání nové licence).

NAVRHOVANÁ KOMBINACE VARIANT:

3.6 ZAJIŠTĚNO SOUKROMÝMI LICENCOVANÝMI PĚSTITELI + ZAJIŠTĚNO Z DOVOZU

ODŮVODNĚNÍ: Jednotná úmluva v článku 23 požaduje udržení jedné nebo více státních Agentur pověřených výkonem funkcí spojených s oprávněným pěstováním konopí; ohlašovací povinnost (a navíc jiným institucím) se zdá být v tomto ohledu nedostatečná. Systém licencí byl také navržen v novele, která se zabývá konopím využívaným pro léčebné účely, místo systému dodavatelů. Navrhovaná varianta umožňuje zajistit kontrolu státu nad produkcí konopí, a tedy kontrolu produkce konopí Agenturou vydávající licence, jež mohou být ekvivalentem anebo podmínkou pro získání oprávnění k nakládání s konopím ve smyslu Jednotné úmluvy. Agenda oprávnění k držení konopí aktuálně spadá pod IOPL, ale z důvodu navýšení agendy by bylo vhodné vytvořit specializovanou Agenturou, jež by měla v gesci výdej oprávnění i licencí. Zároveň tato varianta umožňuje dostatečnou flexibilitu, protože soukromí výrobci budou schopni naplnit potřeby trhu.



3.7 REGULACE PRODUKCE A DISTRIBUCE: VERTIKÁLNÍ INTEGRACE

S navrhovanými variantami úpravy se maloobchodu a velkoobchodu jsou spojeny další detailnější parametry týkající se udílení licencí, jako jsou limity a omezení

pro licence. Dosavadní jurisdikce s legálním rekreačním konopím se liší v tom, že vertikální integraci buď povolují, zakazují, nebo dokonce nařizují.

3.7. a/ Vertikální integrace povolena

Existuje mnoho výhod vertikální integrace jak pro konopné společnosti, tak pro regulační orgány. U konopných společností umožňuje vertikální integrace lepší kontrolu nákladů a vyšší efektivitu od výroby po maloobchod (Carnevale, Kagan, Murphy, & Esrick, 2017). Umožňuje také společnos-

tem vyhnout se zdanění, které se v některých státech uplatňuje na velkoobchodní ceny konopí, pokud je vertikální integrace umožněna (Pardo, 2014). Ve státech jako Aljaška, Illinois, Maine, Michigan, Nevada a Oregon je vertikální integrace povolena.

3.7. b/ Zákaz vertikální integrace

Vertikální integrace může vést k formování monopolů či oligopolu, protože větší společnosti s většími úsporami z rozsahu jsou schopné ovládnout trh a vytvářet překážky vstupu pro malé společnosti (Carnevale et al., 2017). Ve Washingtonu sloužila otázka mono-

polizace jako ospravedlnění zákazu vertikální integrace (Bewley-Taylor et al. 2014). Stejně tak v Kalifornii jsou do roku 2023 zakázány licence pro velké pěstitele, aby se zabránilo monopolizaci společností v tomto odvětví (Houston, 2016; Rolles & Murkin, 2016).

3.7. c/ Povinná vertikální integrace (tj. jedna licence od pěstování po maloobchod)

Jediným státem v USA, který vyžaduje vertikální integraci, je aktuálně Massachusetts (Pardo, 2020). V Uruguayi licencované společnosti, které pěstují rekreační konopí pro lékárny jsou rovněž odpovědné za balení a distribuci do těchto lékáren (Seddon, 2020). Popřípadě regulátor může vertikální integraci povolit / zakázat na

určitou dobu. Například Colorado během prvního roku fungování trhu s rekreačním konopím nařizovalo vertikální integraci, kdy stávající držitelé licence na konopí pro lékařské účely byli upřednostňováni pro licence na rekreační pěstování a distribuci konopí ve snaze usnadnit přechod k rekreačnímu trhu s konopím (Pardo,

2020). V současnosti Colorado umožňuje vertikální integraci, kdy jedinec může mít licenci na pěstování, zpracování, testování a maloobchodní prodej a jedna osoba či společnost může vlastnit více licencí najednou (Carnevale et al., 2017).

NAVRHOVANÁ VARIANTA:

3.7.A VERTIKÁLNÍ INTEGRACE POVOLENA

ODŮVODNĚNÍ: Ve většině států dochází k různým možnostem vertikální integrace; integrace jako taková nebude v předkládaném návrhu předmětem zákazu či regulace. Výjimkou jsou konopné spolky, kde by nemělo docházet k souběhu licencí, jelikož se jedná o netržní subjekt, jež zajišťuje konopí, popřípadě další služby pro své členy na komunitní úrovni.¹⁹

¹⁹ Osoby a organizace provozující konopný spolek mohou vlastnit právě jednu licenci (na provozování konopného spolku); součástí aktivit konopného spolku je pěstování konopí a jeho výdej členům spolku (viz 6.2.c).



3.8 REGULACE TRŽNÍ SÍLY

3.8. a/ Omezení z hlediska rozsahu produkce

Pěstování konopí je také možno omezovat z hlediska pěstební plochy a počtu rostlin. Kromě Nevady všechny státy USA, které legalizovaly konopí, uplatnily maximum počtu rostlin nebo „canopy“ (plocha věnovaná pěstování rostlin). Jedním z důvodů je, aby nedocházelo k pašování konopí do míst, kde není konopí legální nebo kde jsou vyšší ceny konopí. Kupříkladu ve státu Washington jsou stanoveny tři stupně licencí pro pěstování a maximální možná plocha (Rolles & Murkin, 2016), a to konkrétně do 185 m², do 930 m² a do 2 800 m². V Kanadě jsou tři kategorie pěstitelů – do 50 m² (pěstírna sazenic), do 200 m² a nad 200 m².

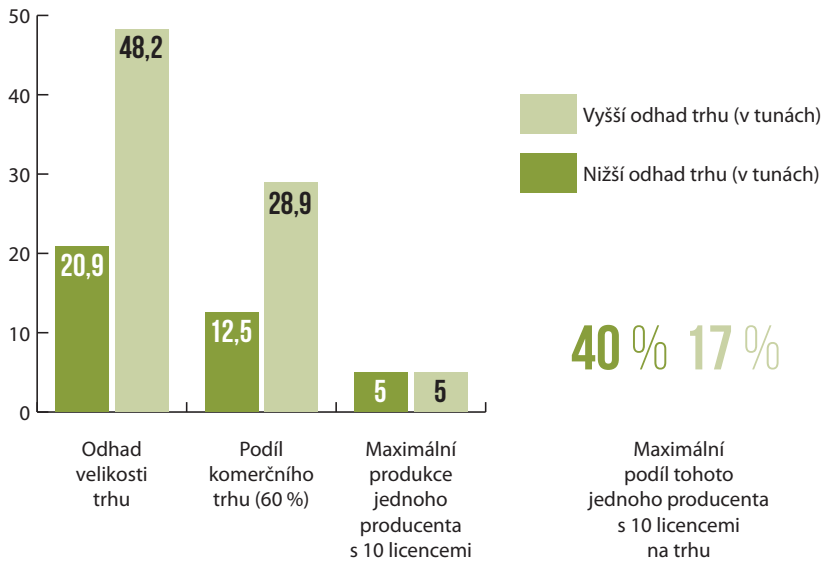
Limity jsou žádoucí mimo jiné z hlediska ochrany veřejného zdraví – je vhodné zavést přísnější kontrolu zpočátku legalizace, protože případné zvyšování rozsahu produkce je snazší než se snažit trh *omezovat* zpětně (Carnevale et al., 2017). Neméně důležitým důvodem k nastavení limitů pěstování je omezení politické a marketingové síly velkých producentů, jejichž vznik a případný vliv bude tímto limitován (Rolles & Murkin, 2016). Omezení pěstování je také důležité z hlediska prevence přílišného poklesu cen (na základě výnosů z rozsahu); nízké ceny mohou u intenzivních či závislých uživatelů vést ke zvýšení užívání konopí (M. Kleiman, 2013).

3.8. b/ Více úrovní licencí dle rozsahu produkce

S podporou menších subjektů se můžeme setkat v českém prostředí i kupříkladu v oblasti výroby piva, ve které jsou podporovány menší pivovary výhodnějším zdaněním. Legalizace konopí může vzhledem ke vstupním nákladům na vybudování pěstírny a významným výnosům z rozsahu vést k získání velké části trhu jedním subjektem se silným kapitálem. Tento stav je na trhu s látkou, která s sebou přináší rizika v oblasti veřejného zdraví, nežádoucí především kvůli dopadům na oblast veřejného zdraví. Silný subjekt může převzít větší část trhu a tu zásobovat produktem bez ohledu na jeho rizikovitost a závislostní potenciál. Takový subjekt může také ovlivňovat

regulační prostředí, např. lobbovat za změnu regulací. Vývoj v oblasti tabáku a alkoholu demonstruje to, že je klíčové regulovat soukromé subjekty v této oblasti, protože jinak dochází k ovlivňování prostředí a lobbingu (Rosalie Liccardo Pacula, Kilmer, Wagenaar, Chaloupka, & Caulkins, 2014).

Produkce konopí může být zajištěna soukromými pěstiteli různé velikosti. Jak v Kanadě, tak v rámci Spojených států amerických států se v rámci regulací objevují různé velikosti licencí, aby docházelo k podpoře drobného podnikání a předcházení vzniku subjektů s významnou tržní silou (Seddon, 2020). V Kanadě jsou



na tzv. „mikrolicence“ (do 200 m²) kladeny nižší požadavky z hlediska zabezpečení. Další možné výhody mohou být z hlediska výše licenčních poplatků nebo spotřební daně (jako u malých pivovarů v ČR), popřípadě lepších možností integrace (retail a pěstírna pod jedním subjektem, když je to jinak zakázáno).

Kupříkladu ve státu Washington jsou stanoveny tři stupně licencí pro pěstování a maximální možná plocha (Rolles & Murkin, 2016). Limity jsou žádoucí mimo jiné z hlediska ochrany veřejného zdraví – je vhodné zavést přísnější kontrolu zpočátku legalizace, protože případné zvyšování rozsahu produkce je snazší než se snažit trh omezovat zpětně (Carnevale et

al., 2017). Neméně důležitým důvodem k nastavení limitů pěstování je omezení politické a marketingové síly velkých producentů, jejichž vznik a případný vliv bude tímto limitován (Rolles & Murkin, 2016). Omezení pěstování je také důležité z hlediska prevence přílišného poklesu cen (na základě výnosů z rozsahu); nízké ceny mohou u intenzivních či závislých uživatelů vést ke zvýšení užívání konopí (Kleiman, 2013). V Kalifornii byly z důvodu předejití monopolizace odvětví po dobu prvních pěti let legalizace rekreačního konopí povoleny jen mikro pěstírny (viz níže) ve velikosti do ¼ akru (cca 1 000 m²) a první dva roky se o licence mohli hlásit pouze rezidenti (Houston, 2016). Důvodem byla patrně snaha převést

tamní rozsáhlé komunity pěstitelů z nelegální zóny na legální trh, což se ale podařilo jen částečně. Problémem jsou zřejmě příliš vysoké finanční a regulační nároky na držitele licencí, které favorizují subjekty s velkým kapitálem (Bodwitch et al., 2019).

Argumentem proti stratifikaci licencí jsou možné tržní deformace a neefektivita související s prefe-

rencí konkrétního typu subjektu. Z pohledu blahobytu spotřebitelů není dominantní postavení nežadující per se, problém však nastává, pokud dominantní firma zneužije svého dominantního postavení – např. dumpingové ceny. Toto je ošetřeno právem hospodářské soutěže a je otázkou, zda by regulace trhu s konopím měla zavádět specifické úpravy v oblasti ochrany hospodářské soutěže.

3.8. c/ Omezení tržního podílu – počet licencí držených jedním subjektem

Omezení tržní síly lze dosáhnout také regulací počtu licencí, jež mohou být drženy jedním ekonomickým subjektem. V případě retail provozoven může tento nástroj omezit vznik řetězců, jež mají teoreticky větší marketingový potenciál a větší kupní sílu – potenciálně vedoucí k dumpingovým cenám. V případě pěstování je toto opatření méně podstatné,

protože nižší ceny nastávají díky výnosům z rozsahu na pěstební plochu. Především však omezení počtu licencí může napomoci předcházet vzniku subjektů s monopolním postavením na trhu. Nevýhodou tohoto nástroje může být jeho obcházení – například účelové rozdělení firmy. V případě prokázání této praktiky může být odebrána licence.

3.8. d/ Omezení subjektů s významným vlivem v souvisejících odvětvích

Obecně vyšší konkurence na straně nabídky působí pozitivně na inovace a efektivitu výroby. Ovšem v posledních letech je vidět propojování firem z alkoholového a tabákového prostředí s producenty konopí (Fischer et al., 2020). Tyto velké společnosti mohou využít své postavení a síly k lobbingu a obecně jejich motivace může být zisk bez ohledu na veřejné zdraví. Produkci a marketingu alkoholu a tabáku dominují velké a silné nadnárodní společnosti (Callard, 2010). Kromě svých

odborných znalostí v oblasti marketingu mají globální korporace tendenci být rychlejší v přenosu inovací z jedné jurisdikce do jiné, než jsou regulační Agentury schopny na toto reagovat. Ekonomické subjekty na trzích s alkoholem a tabákem zahrnují také zájmy na maloobchodní úrovni a často patří mezi nejlivnější obchodní skupiny národní a místní politiky (Room et al., 2019).

NAVRHOVANÁ KOMBINACE VARIANT:

3.8 OMEZENÍ Z HLEDISKA ROZSAHU PRODUKCE NA 2 000 M²+ MAXIMÁLNĚ DESET LICENCÍ DRŽENO JEDNÍM SUBJEKTEM + ZÁKAZ ÚČASTI ALKOHOLOVÉHO A TABÁKOVÉHO PRŮMYSLU

ODŮVODNĚNÍ: Cílem legalizace rekreačního konopí je především ochrana veřejného zdraví, společně s dalšími cíli jako je například zdanění, snížení podílu černého trhu a s tím spojeného případného poklesu kriminální činnosti. Co se týče obav ze subjektů s výraznou tržní silou, lze omezit vstup na trh s rekreačním konopím vlastníků alkoholových a tabákových firem ve vstupu na trh s rekreačním konopím, které již mají zkušenosti s regulovanými trhy a mohou využít své postavení a sílu k lobbingu za omezení regulací k ochraně veřejného zdraví.

Doporučujeme zavést omezení, že držitelem konopné licence nesmí být subjekt podnikající ve výrobě alkoholu nebo tabáku. Stejně omezení navrhuje i pro ovládající osoby, tj. držitelem konopné licence nesmí být subjekt, jehož ovládající osoba je podnikatelem ve výrobě alkoholu nebo takového podnikatele ovládá.

Stejný argument ohledně tržní síly a lobbingu se týká budoucí velikosti samotných držitelů konopných licencí. Nástrojem přímé regulace tržní síly je v návrhu RIA omezení licencí z hlediska velikosti maximální pěstírny a počtu licencí. Licence k pěstírně opravňuje pěstovat v daný moment maximálně 2 000 rostlin konopí a jeden právní subjekt může požádat maximálně o 10 licencí (může jít o 10 pěstitelských licencí nebo o kombinaci pěstitelských, prodejních a distribučních licencí do maximálního počtu 10 licencí). Pokud by byl průměrný výnos na jednu rostlinu 250 g konopí, mohl by jeden producent vypěstovat na deset licencí po 2 000, což činí pět tun rostlin konopí. Tím je de facto zastropována velikost největších subjektů na trhu.

Nižší odhad velikosti trhu činí 20,9 tuny a vyšší odhad velikosti trhu činí 48,2 tuny (viz Příloha II). Při předpokladu, že by komerční trh tvořil 60 % celkového trhu (střední varianta v daňovém modelu), pak nižší varianta velikosti komerčního trhu by činila 12,5 tuny a vyšší 28,9 tuny. Při nižším odhadu velikosti trhu by jeden producent měl maximálně 40% podíl a při vyšším odhadu maximálně 17% podíl na komerčním trhu. Se zvyšující se velikostí trhu by tyto podíly klesaly.

Vhodné není ani přechodné období, kdy by na trhu nejdříve působily mikro pěstírny a až poté velké pěstírny. Jednalo by se o vytváření tržní distorze a zvýhodňování konkrétního typu subjektů. Stejně problematické je zavedení více úrovní pěstíren s různými sazbami spotřební daně či licenčními poplatky podle velikosti pěstební plochy. Mohlo by docházet k obcházení takové regulace prostřednictvím čistě formálního oddělení jednotlivých subjektů, které budou zakládat menší pěstírny kvůli nižší dani, což by jen znepřehlednilo celý trh. Jako obranu před obcházením výše uvedeného maximálního počtu licencí držených jedním subjektem navrhuje, aby se omezení počtu licencí jedním subjektem **vztahovalo na všechny osoby, které tvoří společnou hospodářskou jednotku dle práva na ochranu hospodářské soutěže.**²⁰

Omezení pěstební plochy je vhodnější než omezení počtem rostlin, jelikož výnosy na jednu rostlinu jsou velmi rozdílné v závislosti na použitých pěstebních technologiích. Omezení produkce má za cíl chránit veřejné zdraví tím, že sníží možnosti pro dumpingové ceny a nadměrný tržní podíl. Omezení pěstební plochy může také snížit pobídky pro případný prodej legálního konopí na černém trhu.

²⁰ Součástí opatření na omezení počtu licencí je posouzení obchodní značky. Agentura bude sledovat, zda nedochází k provozu jedné obchodní značky více subjekty (například o obchodní řetězec s více než 10 prodejny, jež jsou provozovány pod stejnou značkou ale různými subjekty). V takovém případě Agentura neudělí anebo odejme licenci nadbytečným provozovatelům podle data udělení licence.



3.9 REGULACE PĚSTEBNÍCH POSTUPŮ A KONTROLA KVALITY

3.9. a/ Zavedení systému kontroly vypěstovaného konopí (tzv. „seed to sale“)

Jednou z možností kontroly pěstování a výroby konopí je zavedení systému kontroly vypěstovaného konopí (tzv. „seed to sale“). V jednotlivých státech USA jsou zavedeny tyto systémy, které mají za cíl sledovat pěstování konopí (Carnevale et al., 2017; Parnes, Bravo, Conner, & Pearson, 2018). Tyto systémy umožňují sledovat pohyb produktů z konopí skrze dodava-

telský řetězec a zároveň licencovaným subjektům ukládat informace o produktu (typ, název, výsledky testů potence, užití pesticidů). Tyto systémy slouží k prevenci odklonu konopí na nelegální trh a ke snadné identifikaci a stažení nebezpečných produktů (Seddon, 2020). Nevýhodou těchto systémů je, že jejich aplikace a udržování mohou být relativně nákladné.

3.9. b/ Seznam zakázaných / povolených pěstebních technik a aditiv

Regulace pěstebních technik a aditiv je důležitá z hlediska bezpečnosti uživatelů. To je zdůrazňováno především vzhledem k pesticidům (Parnes, 2018), ale i z hledem k dalším látkám. Kupříkladu v Kanadě mohou držitelé licencí užít jen federálně schválené pesticidy a musí zajistit, že residua pesticidů nepřekračují limity pro pesticidy a že produkty konopí jsou pravidelně testovány pro produkty určené k hubení škůdců. Z důvodu nevhodných pěstitelských praktik, které vedly k výskytu residuí produktů určených k hubení škůdců v konopných produktech, byly zavedeny náhodné kontroly konopných produktů (Seddon, 2020). V případě pěstování konopí v České

republice by bylo žádoucí využít stávající mechanismy regulace výroby potravin Systém analýzy rizika a stanovení kritických kontrolních bodů (HACCP), vycházející z nařízení (ES) č. 852/2004 o hygieně potravin.²¹

²¹ Jde o povinnost provozovatele (dle Nařízení ES č. 852/2004, o hygieně potravin) určit ve výrobě, přípravě a skladování, přepravě a uvádění pokrmů do oběhu technologické úseky (kritické body), ve kterých je největší riziko porušení zdravotní nezávadnosti pokrmů, provádět jejich kontrolu a vést evidenci o kritických bodech, termínech a závěrech těchto kontrol. Systém vychází ze zásad správné výrobní praxe a požadavků hygienických předpisů. Jedná se o přístup preventivní, který vede ke včasné identifikaci nebezpečí a tím k předcházení poškození zdraví spotřebitele. Slouží provozovateli k vytipování slabých míst, tj. kritických bodů, jejich ošetření kontrolovatelným přístupem tak, aby byla riziková místa odstraněna a zajištěna bezpečnost pokrmu.

3.9. c/ (Náhodné) analýzy výsledného produktu kontrolním orgánem

Jak již bylo výše řečeno (Bod 7.5.c Seznam zakázaných / povolených pěstebních technik a aditiv), tak v Kanadě došlo k zavedení ná-

hodných kontrol produktu kontrolním orgánem z důvodu rizikovosti produktů. Obdobně kontroly v Kalifornii nebo v Coloradu uká-

zaly na vysokou kontaminaci roz-pouštědel a pesticidů v konop-ných produktech (Parnes et al., 2018). Na základě výše uvedeně-

ho je patrné, že pro ochranu uživatelů je vhodné zavést kontroly výsledného produktu kontrolním orgánem.

3.9. d/ Povinné analýzy produktu pěstiteli a/nebo výrobci

Jak již bylo zdůrazněno u předchozích bodů, tak testování konopných produktů je důležité, protože se v nich mohou objevit nebezpečné a rizikové látky v důsledku nevhodných pěstebních a dalších postupů. Jednou z možností testování produktů je zavedení povinnosti analýzy produktu pěstiteli a/nebo výrobci. S podobnou praxí se můžeme setkat ve státech USA, kde zpravidla platí, že pěstované konopí musí být podrobeno testování (THC, kannabinoidy, plísně a pesticidy). Kupříkladu ve státu Washington každý licencovaný producent konopí

musí předat k testování reprezentativní vzorek konopí či dalších konopných produktů nezávislé testovací laboratoři. Měly by být stanoveny univerzální testovací standardy pro dávku, potenci a další látky. Otázkou je, jaké instituce jsou schopny toto zajistit. Pro funkčnost této regulace je třeba, aby byly stanoveny mechanismy pro certifikování laboratoří a aby byl dostatek těchto laboratoří, protože jinak se může objevit efekt úzkého hrdla (laboratoře nebudou mít dostatečnou kapacitu pro testování produktů proudících na trh) (Carnevale et al., 2017).

3.9. e/ Ponecháno na autoregulaci v rámci odvětví

Ponechat autoregulaci pouze na odvětví se nezdá být vhodným přístupem, protože příklady popsané v rámci dalších výše uvedených bodů ukazují na to, že

autoregulace v ostatních zemích nefungovala. To ukazuje příklad Kanady, kdy byly na základě problémů s produkty zavedeny další kontroly.

NAVRHOVANÁ KOMBINACE VARIANT:

3.9 ZAVEDENÍ SYSTÉMU KONTROLY VYPĚSTOVANÉHO KONOPÍ (TZV. „SEED TO SALE“) + SEZNAM ZAKÁZANÝCH / POVOLENÝCH ↪

PĚSTEBNÍCH TECHNIK A ADITIV + ANALÝZY VÝSLEDNÉHO PRODUKTU KONTROLNÍM ORGÁNEM (NÁHODNĚ) A PRODUKTU PĚSTITELI A/NEBO VÝROBCI (POVINNĚ)

ODŮVODNĚNÍ: Pro kontrolu produkce konopí navrhujeme kombinaci uvedených opatření tak, aby došlo k ochraně spotřebitele a veřejného zdraví. Zavedení systému kontroly vypěstovaného konopí (tzv. „seed to sale“) umožňuje sledovat pohyb produktů z konopí skrze dodavatelský řetězec a zároveň licencovaným subjektům ukládat informace o produktu, avšak jeho aplikace a udržování mohou být relativně nákladné. Systém seed to sale by měl být spravován Agenturou a navázat na systém registrace zákazníků / uživatelů.

Pro zachování bezpečnosti a předcházení problémům s obsahem vyrobeného konopí je vhodné regulovat pěstební techniky a aditiva, což by mělo být upraveno vyhláškou, a provádět kontroly kontrolním orgánem či pěstiteli nebo výrobcí. Ponechat kontrolu autoregulaci se nezdá být vhodným přístupem, protože se v zahraničí neosvědčil (náhodná analýza konopných produktů prokázala přítomnost pesticidů). Současně navrhujeme monitorovat produkci konopí stejným způsobem jako je tomu u potravin (HACCP) vycházející z nařízení (ES) č. 852/2004 o hygieně potravin).

Akreditované laboratoře mohou implementovat postupy na analýzu konopí v rámci svého systému kvality (s využitím norem nebo odborné literatury). Normy (postupy) na analýzu konopí pro rekreační trh bude nutné zavést, jelikož momentálně jsou k dispozici jen ty, které se používají v trestním řízení. Metodika by ideálně měla být připravena Státní zemědělskou a potravinářskou inspekcí, která určí postup a vydá jej prováděcím předpisem (např. vyhláškou); lze vycházet z evropských předpisů na testování konopí. Akreditované laboratoře současně budou provádět analýzu dalších komponent v konopí, jako je například CBD anebo obsah pesticidů a plísňí. Limit objemu THC v produktech bude sledován v rámci systému seed to sale, do kterého budou zaznamenány výsledky laboratorní analýzy produktu. Z objemu THC bude také vyměřena výše spotřební daně. Analýza bude povinná pro každou várku konopí vypěstovanou ve stejném období stejnou technologií a hrazena pěstitelkou; kontrolní orgán (Agentura) může v případě pochybností (například na základě spotřebitelských stížností na kvalitu produktu) anebo náhodně zadat vlastní analýzu produktu akreditovanou laboratoří.

Drobní pěstitelé, a to zejména začátečníci, mohou být neinformováni v oblasti pesticidů, růstu bakterií a plísní a dalších aspektů pěstování, a tak může být ohroženo jejich zdraví (Parnes et al., 2018). V tomto ohledu je možné na nastalou situaci reagovat vydáváním doporučených anebo povinných postupů.



3.10 REGULACE PĚSTEBNÍCH POSTUPŮ A KONTROLA KVALITY U SAMOZÁSOBITELŮ

3.10. a/ Stejně požadavky jako u pěstitelů pro trh

Z důvodu dosažení kvality konopí pěstovaného samozásobiteli – tedy zamezení nežádoucích příměsí a příliš vysokého obsahu THC – by na ně mohly být klade-ny stejné požadavky jako na licencované pěstitele, tedy zapojení do systému seed to sale, seznam povolených nebo zakázaných pěstebních technologií a povinné analýzy konopí v laboratořích. Tento systém by však vzhledem

k předpokládanému počtu subjektů byl extrémně náročný na administrativu. Současně lze tvrdit, že při pěstování pro vlastní potřebu jde o zodpovědnost jedince vůči sobě samému a nikoli o případ informační asymetrie jako na trhu, kde může producent využívat své informační převahy ohledně obsahu produktu a profitovat na úkor zákazníka (Akerlof, 1997).

3.10. b/ Žádná regulace, jen doporučené pěstební postupy

Drobní pěstitelé, a to zejména začátečníci, mohou být neinformováni v oblasti pesticidů, růstu bakterií a plísní a dalších aspektů pěstování, a tak může být ohroženo jejich zdraví (Parnes et al., 2018). V tomto ohledu je možné na nastalou situaci reagovat vydáváním doporučených nebo povinných postupů. Jednou z možností regulace pěstování pro samozásobení je neurčovat, jaké materiály mají být použity k pěstování. Ku-

příkladu v Coloradu neexistuje regulace bezpečného domácího pěstování (Colorado Const. Art XVIII § 16 2012).

Jednou z možností je uvádět doporučené pěstební postupy či poskytovat další informace. Kupříkladu V Kanadě National Collaborating Centre for Environmental Health vydalo guideline popisující různá rizika domácího pěstování a navrhlo způsoby, jak je snížit (Steiner, 2019).

3.10. c/ Povinný zdroj semínek a dalších materiálů

Na nastalou situaci je možné reagovat nastavením systému povinných zdrojů semínek a dalších materiálů. V Kanadě je kupříkladu možné kupovat semínka pouze od licencovaných prodejců, aby se předešlo dalšímu rozvoji nelegálního trhu. Tato varianta nabízí

například možnost zajistit, že samopěstitelé budou mít přístup jen k odrůdám, které obsahují CBD nebo omezený obsah THC. Tato varianta se ale nezdá být příliš praktická – legální trh nabízí jen omezené variety semínek a nemá možnost legálně sortiment rozší-

řit, aniž by si obstaral další odrůdy z nelegálního trhu; samopěstitelé si častěji pořizují semínka a klony rostlin v rámci svépomocných

online skupin – bezúplatné předání semen nebo klonu není trestné (Cain, 2019).

NAVRHOVANÁ VARIANTA:

3.10.B DOPORUČENÉ PĚSTEBNÍ POSTUPY

ODŮVODNĚNÍ: V této oblasti preferujeme obdobně jako v Kanadě doporučit postupy domácího pěstování. Nenavrhujeme povinné či zakázané postupy, aby nedocházelo k vysokým nákladům, jak na systém jejich monitoringu pěstitelů, tak pro drobné pěstitele.



3.11 REGULACE PRODUKTU NA TRHU

3.11. a/ Škála produktů není omezena

V případě, že by nebyla škála dostupných produktů omezena, tak můžeme předpokládat, že se objeví nové potentnější produkty a také že může dojít k nárůstu spotřeby produktů s vyšším rizikem závislosti a dalších škod (Fischer,

Daldegan-Bueno, & Boden, 2020; Hall & Lynskey, 2020). Nicméně v této oblasti chybí dostatek výzkumů, které by zkoumaly dopady nových výrobků a způsobů užívání (Matheson & Le Foll, 2020).

3.11. b/ Omezení škály produktů

Jedná se zejména o tyto produkty (edibles a konopné deriváty):

- Edibles jsou produkty obsahující konopí, které jsou určeny k vnitřnímu užití. V rekreačním kontextu častěji označují potravinářské výrobky s obsahem konopí, jako jsou pečivo, čokolády a bonbóny (Blake & Nahtigal, 2019). Výhodou je konzumace bez nutnosti kouření. Nevýhodou potom odložený efekt účinku a s tím spojená předávkování, protože na rozdíl od kouření není snadné odhadnout dávku. Potenciální problém je nezamýšlené užití dětmi.
- Extrakty jako oleje, tinktury, čípky, olejem plněné tobolky a jiné; jejich využití je zejména v (samo)léčebných postupech.
- Koncentráty nebo tzv. „dabby“ jsou produkty vyrobené za použití rozpouštědla, ve kterých byly izolovány žádoucí látky z konopí, konkrétně kanabinoidy a terpeny. Koncentrace THC v nich může dosahovat až 80–90 % (Raber, Elzinga, & Kaplan, 2015). Hlavním rizikem je právě vysoký obsah THC, který může vést k předávkování anebo k rozvoji tolerance a závislosti.
- Elektronické cigarety používají jako náplně tzv. „e-liquidy“ (Giroud et al., 2015). Výhody a nevýhody jsou podobné jako u e-cigaret s nikotinovou náplní. Je to potenciálně méně riziková forma konzumace než kouření, avšak objevují se problémy s regulací příměsí, jež mohou být zdravotně závadné (Belok, Parikh, Bernardo, & Kathuria, 2020). Dále se objevují otazníky ohledně možné atraktivitu pro mladistvé.

Vzhledem k tomu, že nové či pro uživatele neznámé, produkty s sebou nesou zvýšená rizika (v případě edibles předávkování nebo užití dětmi, v případě extraktů předávkování, zvýšení tolerance a závislost), tak je vhodné tyto produkty alespoň v počátečních fázích legalizace limitovat. Rizikem je tedy užití příliš vysokého množství konopí s tím, že uživatelé nemusí rozumět informacím o konopných produktech, což postihne především nezkušené uživatele (Matheson & Le Foll, 2020).

Podobné riziko je u konopné sušiny s vysokým obsahem THC (Rollés & Murkin, 2016). Více koncentrované produkty jako edibles či koncentráty a extrakty jsou spojeny s dalšími riziky. Kupříkladu výroba extraktů vedla v Coloradu k požárům, výbuchům a k popálení výrobců (Caulkins & Kilborn, 2019). Dále se v Coloradu objevila přijetí do nemocnic akutní péče pro předávkování v kategorii dětí do 12 let po požití konopí právě v souvislosti s edibles (Roberts, 2019).

3.11. c/ Omezení v podobě maximální koncentrace THC, popřípadě minimální koncentrace CBD

S nárůstem potence konopí dochází k nárůstu počtu problémových uživatelů konopí (Caulkins & Kilborn, 2019; Freeman et al., 2018), což poukazuje na veřejnozdravotní důsledky užívání konopí s vyšší potencí. Z těchto důvodů je vhodné omezit maximální množství konopí tak, aby se omezily negativní dopady užívání konopí. Systematická rešerše vlivu CBD na akutní účinky THC ukázala, že nejčastějším zjištěním je, že CBD snižuje psychomimetic-

ké efekty THC a může ovlivnit rizika z užívání konopí v souvislosti s duševním zdravím (Freeman et al., 2019). Otázkou je implementace tohoto systému, a konkrétně potom schopnost pěstitelů dostat těmto limitům bez zvýšených nákladů na udržení dostatečně homogenních podmínek pěstování, aby dosahovali stejného obsahu THC v čase anebo alespoň nepřekračovali stanovenou hranici THC.

3.11. d/ Omezení příměsí a příchutí sušiny

Nastavit regulaci příměsí konopných produktů je z hlediska regulace podstatné téma. Jako příklad nám může sloužit oblast tabáku, kde toto nebylo nastaveno v počátcích, a tak bylo složité to zpětně prosazovat (Rosalie Liccardo Pacula et al., 2014). Pacula et al. (2014) proto navrhuje regulovat příchutě, příměsí a případně také přidaný nikotin. Různé příměsí

totiž mohou být rizikové z hlediska zdravotního či mohou sloužit k propagaci produktu. V Kanadě jsou produkty z konopí také regulovány z hlediska příměsí. U edibles nejsou dovoleny příměsí vitamínů nebo minerálů, nikotinu, a alkoholu a limitován je kofein. U extraktů určených k požití a inhalování nejsou navíc povolena sladidla či barviva.

3.11. e/ Omezení ohledně možné atraktivity produktu (sušiny) pro děti a mládež

Aby došlo k předejití konzumace konopných produktů dětmi a mládeží, doporučuje se zákaz produktů, které mohou být atraktivní pro děti a připomínají sladkosti, lízátka, gumové medvídky nebo čokoládu (Rolles & Murkin, 2016). Také lze zakázat prodej a výrobu potravinářských

výrobků a hraček napodobujících tvar a vzhled konopných výrobků nebo kuřáckých pomůcek. V tomto ohledu byla v Coloradu zpřísnována regulace prodeje konopných edibles, protože byl zaznamenán případ kontaktů dětí se zdravotním systémem kvůli užití konopí (Roberts, 2019).

NAVRHOVANÁ KOMBINACE VARIANT:

3.11 OMEZENÍ OHLEDNĚ TYPU PRODUKTU Z HLEDISKA JEJICH POTENCIÁLNÍ RIZIKOVOSTI + OMEZENÍ V PODOBĚ MAXIMÁLNÍ KONCENTRACE THC /20 %/ POPŘÍPADĚ MINIMÁLNÍ KONCENTRACE CBD /1 %/ + OMEZENÍ PŘÍMĚSÍ SUŠINY + OMEZENÍ OHLEDNĚ MOŽNÉ ATRAKTIVITY PRODUKTU (SUŠINY) PRO DĚTI A MLÁDEŽ

ODŮVODNĚNÍ: Důvodem k zavedení těchto regulací (omezení ohledně typu produktu z hlediska jejich potenciální rizikivosti, omezení příměsí sušiny, omezení ohledně možné atraktivity produktu pro děti a mládež, omezení v podobě maximální koncentrace THC /20 %/ popřípadě minimální koncentrace CBD /1 %/) je, že je vhodné zejména pro počáteční fáze regulace ale i pro další fáze omezit potenciálně rizikové produkty tak, aby nedošlo k nezamýšleným a nechtěným důsledkům v oblasti veřejného zdraví. Omezení ohledně typu produktu z hlediska jejich potenciální rizikivosti (např. různé koncentráty a extrakty, edibles) doporučujeme podobně jako v Kanadě pro první rok legalizace zákaz prodeje konopných extraktů a edibles (tedy povolit pouze prodej konopné sušiny) a poté další zhodnocení pro jejich případné zavedení.



3.12 REGISTRACE SPOTŘEBITELŮ

3.12. a/ Registrace klubů, samopěstitelů i zákazníků na trhu

V této variantě by docházelo k registraci všech spotřebitelů legálního konopí u Agentury ve smyslu Jednotné úmluvy – samopěstitelů, členů konopných klubů a zákazníků v komerčních obchodech. Registrace by měla povahu ohlašovací povinnosti za účelem získání povolení k nakládání s definovaným množstvím konopí. Tato varianta přináší vzhledem k počtu registrovaných subjektů relativně vysoké administrativní náklady, v porovnání například s aktuální agendou IOPL. Z pohledu spotřebitelů je tato varian-

ta spojená s (vnímaným) rizikem narušení soukromí. K podobné registraci dochází například v Uruguayi, kde si ovšem spotřebitel může vybrat pouze jeden zdroj přístupu k legálnímu konopí. Pokud chtějí přejít na jiný zdroj, musí počkat tři měsíce (Queirolo, 2020). Nevýhodou této varianty je, že registrace může odrazovat některé uživatele od přechodu na legální trh. V Uruguayi se odhaduje, že samopěstitelů je dvakrát a uživatelů čtyřikrát více než kolik je jich v registru (Queirolo, 2020).

3.12. b/ Registrace klubů

3.12. b/ I Centrální registrace všech členů

U registrace spotřebitelů u konopných klubů se může využít seznam všech členů klubů. Regulátor by přímo opravňoval jednotlivé spotřebitele k držení konopí a měl k dispozici nástroj, jak průběžně monitorovat jejich počty. Bylo by možné využít stejné nástroje harm reduction jako

u zákazníků komerčního trhu (například nastavení limitů spotřeby v centrálním registru). U této varianty by docházelo k lepšímu naplnění požadavků vyplývajících z Jednotné úmluvy ve smyslu autorizace všech oprávněných držitelů konopí přímo Agenturou.

3.12. b/ II Centrální registrace zakládajících členů

U registrace spotřebitelů u konopných klubů se může využít seznam zakládajících členů klubů. Výhoda je jednoduchost v porovnání s předchozí variantou a také potenciálně větší přijatelnost ze strany spotřebitelů, kteří mají na základě zkušeností s prohibičním systémem často nedůvěru

ve státní aparát (Greer & Ritter, 2020). V tomto případě by oprávnění k nakládání s konopím bylo vydáno pro spolek jako takový a jednotliví členové by jej obdrželi delegovaně, tedy ne přímo od Agentury. Z pohledu regulátora není automaticky dostupný přehled o klubu a všech jeho členech

– to lze ověřit jen na základě kontrol. Také je technicky obtížnější předejít tomu, aby se jednotlivci stali členy více klubů současně.²²

²² Nejspíše by se dal vytvořit model bez centrální databáze, který by umožňoval klubu ověřit, že žadatel o členství není již členem

v jiném klubu. Technicky by to bylo založeno na privacy-preserving decentralised system, bez nebo s blockchainem (viz např. <https://ieeexplore.ieee.org/document/7163223>)



3.12. c/ Žádné registrace

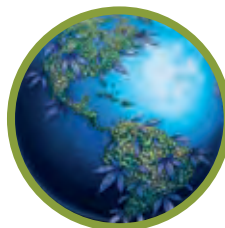
Stejně jako u alkoholu či cigaret by v této variantě nedocházelo k žádné registraci spotřebitelů rekreačního konopí. Podobně tomu je v Kanadě a USA, kde dochází zde pouze ke kontrole věku na základě průkazu totožnosti. Nevýhodou je menší přehled o trhu, omezené možnosti aplikace centralizované harm reduction a potenciálně

nedostatečná kontrola Agenturou ve smyslu Jednotné úmluvy. Na druhou stranu, podíl osob a trhu mimo legální systém je vyšší právě v Kanadě (Rotermann, 2020) a USA (Jonathan P Caulkins et al., 2019) než ve zmiňované Uruguayi, kde je povinná registrace, což může sekundárně ovlivnit také daňový výnos.

NAVRHOVANÁ VARIANTA:

3.12.A REGISTRACE KLUBŮ, SAMOPĚSTITELŮ I ZÁKAZNÍKŮ NA TRHU

ODŮVODNĚNÍ: Každý spotřebitel ve všech variantách (samopěstitel, člen konopného klubu) bude registrován v okamžiku udělení povolení k nakládání s OPL v souladu s Jednotnou úmluvou. Registrace spotřebitelů by spadala pod Agenturu ve smyslu Jednotné úmluvy (tuto činnost aktuálně provádí IOPL, nicméně z důvodu značného navýšení administrativy by bylo vhodné vytvořit specializovaný úřad). Udělování povolení a registrace by probíhala centrálně online jak pro zákazníky prodejen, tak pro samopěstitele. Registrace samopěstitelů je synergická s centrální regulací spotřeby na individuální úrovni a dalšími opatřeními na ochranu zdraví.



3.13 REGULACE MNOŽSTVÍ SPOTŘEBY (NA INDIVIDUÁLNÍ ÚROVNI)

Se spotřebou rekreačního konopí jsou spojeny negativní externality i internality.²³ Tyto negativní

²³ Základní kvantifikaci externalit, tj. negativních efektů užívání nelegálních drog v České republice provedla odborná studie z roku 2011 (Zábranský et al., 2011). Internality označují takové efekty spotřeby, které mají negativní dopady na spotřebitele samotného (typicky negativní dopady na jeho budoucí zdraví). Spotřebitel si těchto dopadů v důsledku nedostatku informací či kognitivních omezení není vědom, nebo

dopady je možné omezit regulací spotřeby na individuální úrovni, obdobně jako existují hráčská omezení v regulaci hazardu. Opatření zaměřená na omezení spotřeby může být důležité pro politickou průchodnost legalizace.

v důsledku omezené sebekontroly tyto dopady nedokáže zohlednit ve svých spotřebních rozhodnutích (Gruber & Köszegi, 2001; Pudney, 2010).

3.13. a/ Žádná regulace

Varianta, která nereguluje dostupnost konopí a následně individuální spotřebu uživatele, představuje potenciálně nižší náklady na vývoj a implementaci registračního systému, jež by v takovém případě nemusel postihovat

jednotlivé transakce. Rizikem by byla možnost úniku tohoto konopí na černý trh (pře prodej subjektům bez oprávnění). Také by se nedalo využít omezení množství jako nástroj snižování negativních dopadů spojených s užíváním konopí.

3.13. b/ Maximální množství prodaného množství v maloobchodě na jednu transakci

Jedním ze způsobů, který umožňuje částečně regulovat individuální spotřebu uživatele je stanovení maximálního množství prodaného v maloobchodě na jednu transakci. Taková regulace je kupříkladu stanovena ve všech státech USA. Liší se pouze v množství, které je buďto 28,5 g nebo 71,25 g (Seddon, 2020). V Kanadě je limit stanoven na 30 g sušiny konopí nebo jejího ekvivalentu (Seddon, 2020). Uživatelé mohou učinit libovolný počet nákupů.

Pokud by se jednalo o jediné omezení množství, tato varianta má výrazně nižší nároky na administraci než varianty c) a d) (nevyžaduje systém monitorující jednotlivé transakce). Jednalo by se o relativně jednoduché vymáhání pomocí náhodných kontrol. Tato varianta je potenciálně neúčinná z hlediska kontroly objemu prodaného konopí (opakované transakce jedním zákazníkem jsou možné).

3.13. c/ Maximální množství za dané období

Tato varianta vyžaduje informační systém a individuální spotřebitelské účty.

3.13. c/ I Centralizovaný systém, pokud možno s real-time připojením

Tato varianta nejúčinněji dosahuje účelu regulace množství spotřeby. Každý uživatel je povinen mít individuální účet, prodejci nesmí prodávat osobám bez účtu a každá transakce musí být regis-

trována. Systém je centralizovaný, tj. všechny transakce daného spotřebitele se sbíhají v centrální databázi. Spotřebitelé nemohou obejít množstevní regulaci jednoduše tím, že přejdou k jinému prodejci.

VÝHODY:



- Nejúčinnější dosažení zamýšleného záměru, tj. zastropování spotřeby na úrovni jednotlivce.
- Omezení přeprodeje a neregulovaného maloobchodu.
- Omezení exportů ve velkém objemu. Zájemci o export do dalších zemí, kde rekreační konopí bude zřejmě dále nelegální, nemohou jednoduše nakoupit velké objemy v maloobchodě. Export se tak primárně omezí na malé transakce pro individuální potřebu.
- Opatření ohledně přeshraniční turistiky mohou být účinnější při existenci individuálních účtů.
- Umožňuje individuální nastavení uživatelem napříč prodejny, tj. kontrolu nad vlastní spotřebou konopí.
- Dává k dispozici bohatá data pro skutečně kvalitní vyhodnocení dopadů ex-post.

NEVÝHODY:



- Vysoké administrativní náklady na vytvoření a potažmo provoz systému.
- Náklady spojené s vymáháním (kontrola, zda jsou všechny prodeje evidovány, zda nejsou evidovány na jiné účty atd.).
- Časová náročnost zavedení (obdobný systém pro hazardní hry – AISG – 3,5 roku od účinnosti zákona není ještě v provozu). Tato varianta by mohla znamenat přechodné období (existence legálního trhu ještě bez individuálních účtů) nebo odložené otevření legalizovaného trhu.
- I tak není schopna plně dosáhnout regulace reálné spotřeby. Spotřebitel může překročit strop obstaráním od přátel či překupníků, kteří stropu nedosáhnou. Stejně tak exportéři mohou agregovat nákupy od více individuálních kupujících. Regulace individuální spotřeby tyto aktivity nicméně omezuje, respektive prodražuje.
- Obavy ohledně ochrany soukromí a osobních údajů v souvislosti s uchováním detailních údajů o spotřebě konopí.

3.13. c/ II Decentralizovaný systém, tj. individuální účty v rámci každého prodejce

Výhody oproti centralizovanému systému:

- Nižší administrativní náklady – prodejci mohou mít vlastní systémy, které jen musí splňovat standardy stanovené státem (evidované údaje, formát exportovaných dat).
- Pokud se zavede jednotné id spotřebitele, bude možno použít data k ex-post evaluacím ve stejném rozsahu.
- Umožňuje obcházení množstevních regulací na individuální úrovni návštěvou více prodejců. To má implikace pro zdravotní dopady, rozvoj nelegálního trhu, lokální externality, exporty atd.

3.13. d/ Stanovení limitů

3.13. d/ I Stanoveneno centrálně

Maximální limit na jednu transakci a celkový objem transakcí např. na den nebo na měsíc stanoven pro všechny uživatele bez rozdílu.

3.13. d/ II Stanoveneno uživatelem

Tato varianta vyžaduje registrační systém a individuální spotřebitelské účty s možností, aby si jednotlivec sám stanovil maximální množství konopí, jež chce nakoupit při jedné transakci anebo za měsíc. Umožňuje také kontaktovat uživatele, kteří si individuálně

navýší limit (například na základě jejich předchozího souhlasu), za účelem harm reduction.



NAVRHOVANÁ KOMBINACE VARIANT:

3.13 MAXIMÁLNÍ MNOŽSTVÍ PRODANÉ LÁTKY V MALOOBCHODĚ ZA DEN 10 G + MAXIMÁLNÍ MNOŽSTVÍ NA INDIVIDUÁLNÍ ÚROVNI ZA MĚSÍC 100 G + MNOŽSTVÍ STANOVENA EXTERNĚ + CENTRALIZOVANÝ SYSTÉM, POKUD MOŽNO S REAL-TIME PŘIPOJENÍM + MOŽNOST OMEZIT MAXIMÁLNÍ MNOŽSTVÍ UŽIVATELEM DO VÝŠE UVEDENÝCH LIMITŮ

ODŮVODNĚNÍ: Zde navrhujeme kombinaci výše uvedených variant, která umožní regulovat užívání konopí tak, aby nedocházelo k negativním zdravotním dopadům na jednotlivé uživatele a aby nedocházelo k únikům konopí na černý trh. To má zajistit limit na maximální množství prodané v rámci jedné transakce a centralizovaný systém v tomto ohledu zaznamenávající množství konopí na straně jeho uživatelů. Tento systém sice bude vyžadovat náklady na jeho zavedení a provoz, ale zároveň je vhodným nástrojem pro vymáhání a kontrolu dodržování limitů prodeje. V rámci tohoto systému bude nastaven pro všechny uživatele centrální měsíční limit 100 g a limit na výběr za den 10 g, přičemž zároveň si uživatelé budou moci pro sebe stanovit i limit nižší.

3.14 PREVENCE, LÉČBA A SNIŽOVÁNÍ ŠKOD

Vzhledem ke zdravotním rizikům souvisejícím s užíváním konopí, je důležité, aby součástí změny regulace byly nástroje prevence, léčby a snižování škod.

3.14. a/ Provázání regulovaného trhu s programy pro léčbu závislostí a snižování škod

Základním principem navrhované regulace konopí je provázání regulovaného trhu s účinnými programy snižování škod. V kontextu USA je doporučováno propojit legalizaci konopí se screeningem na užívání konopí, krátkou intervencí a doporučení do další léčby ze strany praktických lékařů, zdravotnických zařízení, pohotovostí a případně dalších služeb (Carnevale et al, 2017). Další možností je integrace krátké intervence do systému výdeje konopí, kdy informace o spotřebovaném množství (jeho opakované zvyšování, popřípadě dlouhodobé opatřování vysokého množství konopí na úrovni horního limitu spotřeby) mohou nahradit screening uživatelů a těmto osobám

může být nabídnuta krátká intervence a následně další léčebné programy.

Krátká intervence je patrně efektivní nástroj na snižování užívání konopí (Halladay et al., 2019; Li, Mann, & Wickens, 2019); jedna hodinová intervence může podle systematické rešerše klinických studií snížit symptomy závislosti na konopí a zvýšit pravděpodobnost abstinence (Halladay et al, 2019). V populaci mladých dospělých ve věku 18–24 let došlo po krátké intervenci k výraznému snížení užívání v následujících 30 dnech (Li et al, 2019). Z návazných léčebných programů jsou podle Světové zdravotnické organizace považovány za efektivní:

- Motivační terapie (motivational enhanced therapy – MET)
- Kognitivně-behaviorální terapie (cognitive-behavioural therapy – CBT)
- Kontingenční léčba (contingency management – CM)
- Psycho-sociální léčba zaměřená na kompetence při řešení problémů (psychosocial problem-solving therapy – PPS)
- V případě adolescentů výše uvedené v kombinaci s rodinnou terapií (World Health Organization, 2016)

Dále se v poslední době objevují studie poukazující na možnost substituce při závislosti na konopí, substituční léčba s využitím kanabinoidů (THC) má pozitivní dopad na symptomy při odvykání

užívání konopí (Nielsen, Gowing, Sabioni, & Le Foll, 2019; Werneck, Kortas, de Andrade, & Castaldelli-Maia, 2018); jiná farmakoterapie se jeví jako neúčinná (Nielsen et al., 2019).

3.14. b/ Vytvoření nových intervencí (např. online poradenství pro uživatele konopí a navázání intervencí pro uživatele na prodeje konopí)

Internetové a pomocí počítačů prováděné intervence patří mezi ty, které jsou považovány za efektivní ve snižování frekvence užívání konopí, ač spíše krátkodobě (Tait, Spijkerman, & Riper, 2013). V českém prostředí se již objevuje Národní linka pro odvykání, v jejímž rámci je nabízena pomoc i uživatelům konopí, ale čistě on-

line či internetové intervence nejsou dostupné. Registrační systém oprávněných uživatelů obsahující individuální spotřebitelské účty může být součástí nových online intervencí – jeho prostřednictvím mohou být zasílány informace a nabízeny služby snižování škod a léčby.

3.14. c/ Osvěta zaměřená na prevenci / snižování škod

Jelikož o užívání produktů konopí a s ním spojených rizik nemusí být obecná populace informována, nabízí se možnost využít informační kampaně, které tyto informace mohou rozšířit. Evidence pro efektivnost mediálních kampaní je ale spíše slabá (Hall & Lynskey, 2020). V Kanadě byla na

základě dostupných studií vytvořena doporučení zacílená na uživatele konopí, která představuje doporučení, jak jej užívat s minimálními riziky – tzv. ‘Lower-Risk Cannabis Use Guidelines’ (LRCUG) (Fischer, Daldegan-Bueno, Bell, et al., 2020). Doporučení jsou následující:

- Nejúčinnějším způsobem, jak se vyhnout rizikům užívání konopí, je zdržet se užívání.
- Odložení užívání konopí, a to přinejmenším do dospívání, sníží pravděpodobnost nebo závažnost výskytu nepříznivých účinků na zdraví.
- Užívejte produkty s nízkým obsahem THC a vysokým poměrem CBD:THC.
- Vyhněte se produktům obsahujícím syntetické kanabinoidy (např. K2 a Spice).
- Vyhněte se kouření využívající hoření konopí a zvolte bezpečnější metody užívání, včetně vaporizérů, elektronických cigaret a edibles.
- Pokud konopí kouříte pomocí metod využívajících hoření konopí, vyvarujte se škodlivých praktik, jako je hluboké vdechování konopného kouře nebo zadržování dechu během kouření konopí.
- Vyvarujte se častého nebo intenzivního užívání a omezte spotřebu na příležitostné užití, a to například pouze jeden den v týdnu, pouze o víkendech anebo méně.

- Neřídte ani neobsluhujte jiné stroje po dobu nejméně 6 hodin po užití konopí. Kombinace alkoholu a konopí zvyšuje vliv těchto látek, a proto se mu vyhněte.
- Lidé s osobní nebo rodinnou anamnézou psychóz nebo poruch užívání návykových látek a těhotné ženy by neměli konopí vůbec užívat.
- Vyhněte se kombinování jakýchkoli rizikových faktorů souvisejících s užíváním konopí. Vícečetné vysoce rizikové chování zvýší pravděpodobnost nebo závažnost nepříznivých dopadů.

3.14. d/ Požadavky směrem k distributorům konopí, např. školení výdejního personálu v oblasti snižování rizik, výdej informačních letáků

Programy prevence, léčby a snižování škod mohou také probíhat u prodejců konopí. Výhodou takových intervencí je, že mohou zasáhnout vysoké množství zákazníků. Může jít například o nabídku krátké intervence uživatelům, jež registrační systém označí jako rizikové na základě dynamiky jejich spotřeby (viz 3.14.a), ale také o doporučené postupy při podezření na to, že je zákazník intoxikovaný, chystá se řídit pod vlivem konopí, užívat konopí v těhotenství anebo pokud jeví známky duševní choroby. Dalším prvkem vzdělávání personálu může být informovanost o účincích různých variant konopí (zejména potom protektivním účinkům CBD vůči duševním poruchám v souvislosti s uží-

váním konopí (A. M. Freeman et al., 2019; Morgan & Curran, 2008) anebo zdravotních benefitech inhalace / vaporizace konopí oproti kouření (s tabákem) (Newmeyer, Swortwood, Abulseoud, & Huestis, 2017).

Základem takových intervencí je školení výdejního personálu. Dosavadní studie zaměřené na tuto oblast ukazují, že tato školení nevedla ke snížení prodeje konopí osobám viditelně intoxikovaným alkoholem (Buller et al., 2020) anebo že byly vydávány z medicínského hlediska nevhodná doporučení (Roberts, 2019). Proto je třeba tyto programy implementovat s důrazem na jejich kvalitu a kontext.

3.14. e/ Svépomocné programy, např. zohlednění harm reduction potenciálu klubů

Jedním ze způsobů snižování rizik je vzájemné vzdělávání a šíření informací („peer-led education“) mezi uživateli o efektech užívání a minimalizaci rizik (Belackova et al., 2016; Belackova et

al., 2016; Jansseune, Pardal, Decorte, & Parés, 2019; Pardal et al., 2019) a nástroje neformální sociální kontroly (Brochu, Lépine, Pate-naude, & Erickson, 2018).

Důležité je také získávání informací od pracovníků konopných klubů, jež fungují na vrstevnické bázi, o bezpečnějších způsobech užívání (Belackova et al., 2016; Jansseune et al., 2019). Členové klubů a jejich výdejní personál také mohou provádět screening členů pro zdravotní a sociální obtíže, organizovat vzdělávací akce a semináře a v neposlední řadě

sdílet své zkušenosti s různými varietami konopí, méně rizikovými způsoby užívání a omezení užívaného množství (Belackova et al., 2016; Jansseune et al., 2019). Tyto principy lze patrně využít při školení výdejního personálu v prodejnách, může v nich ale absentovat peer-to-peer aspekt, jež je přítomen v konopných klubech.

NAVRHOVANÁ KOMBINACE VARIANT:

3.14 PROVÁZÁNÍ S PROGRAMY PRO LÉČBU ZÁVISLOSTÍ A SNIŽOVÁNÍ ŠKOD

- + VYTVOŘENÍ NOVÝCH INTERVENČÍ
- + INFORMAČNÍ KAMPAŇ ZAMĚŘENÁ NA SNIŽOVÁNÍ ŠKOD
- + POŽADAVKY SMĚREM K DISTRIBUTORŮM KONOPÍ (ŠKOLENÍ VÝDEJNÍHO PERSONÁLU V OBLASTI SNIŽOVÁNÍ RIZIK, VÝDEJ INFORMAČNÍCH LETÁKŮ)
- + SVÉPOMOCNÉ HARM REDUCTION AKTIVITY V KONOPNÝCH SPOLČÍCH

ODŮVODNĚNÍ: Vzhledem ke zdravotním rizikům souvisejícím s užíváním konopí, je důležité, aby součástí změny regulace byly nástroje prevence, léčby a snižování škod. Pro dosažení změny v této oblasti je vhodné kombinovat více přístupů, které umožní pokrýt různé skupiny a jejich potřeby, a proto doporučujeme kombinaci výše uvedených opatření. V tomto ohledu je třeba zdůraznit roli registračního systému, který může nahradit screening uživatelů konopí na základě toho, jaké množství konopí bude zaznamenáno v systému. Dále je důležité implementovat a posílit léčebné programy, které jsou hodnoceny jako efektivní na základě dostupné evidence (viz 3.14.a).

Doporučujeme také, aby konopné spolky měly povinnost při žádosti o licenci popsat, jakým způsobem budou při chodu organizace uplatňovány principy harm reduction mezi svými členy. Plnění harm reduction aktivit bude součástí náhodných kontrol Agenturou a bude bráno v potaz při obnovení licence.



3.15 NORMATIVNÍ REGULACE DOSTUPNOSTI

Regulace dostupnosti je jedním z nástrojů omezení negativních externalit a internalit. V rozdílné míře je dostupnost omezována i na trzích s alkoholem, tabákem, či hazardními hrami. Možnými nástroji pro regulaci dostupnosti jsou:

3.15. a/ Regulace celkového počtu prodejen v ČR, popřípadě počtu míst na geografickou jednotku (spojená s udílením licencí, viz 3.2)

Díky licenčnímu systému, který rozhoduje, kdo bude vyrábět a prodávat konopí, může stát lépe dohlížet na trh a omezit počet hráčů. Neomezené licencování by mohlo ztížit vynucování předpisů a mohlo by mít negativní dopady na veřejné zdraví. Přílišné omezení počtu licencí by však mohlo ohrozit úsilí o nahrazení černého trhu. Omezení počtu hráčů na trhu by navíc mohlo vytvořit koncentrovaný trh, což nemusí být v souladu s cíli legalizace. Literatura doporučuje z počátku spíše méně licencí (Carnevale et al., 2017). Ve státech, kde došlo ke

komerční legalizaci konopí, žádný stát neomezuje počet licencí, pouze Washington již pozastavil příjem nových žádostí o licence²⁴.

Pro většinu amerických a kanadských států s licencovaným obchodem ovšem platí, že žadatel o maloobchodní licenci musí splnit jak vládní (federální) požadavky, tak též požadavky města, kde chce otevřít svůj obchod s konopím.

²⁴ <https://dor.wa.gov/manage-business/state-endorsements/cannabis>



NAVRHOVANÁ VARIANTA:

3.15.A NEOMEZOVAT ZÁKONEM CELKOVÝ POČET PRODEJEN, POPŘ. POČET MÍST NA GEOGRAFICKOU JEDNOTKU

ODŮVODNĚNÍ: Součástí tohoto návrhu je vydávání licencí Agenturou a schvalování obcí (na základě souladu s obecní vyhláškou). Obecní vyhlášky mohou a nemusí určit maximální počet prodejen na svém území. Jak stát, tak obec mají kontrolní i sankční pravomoc (mohou licenci odebrat). Tyto nástroje se zdají být jako dostatečné pro omezení dostupnosti konopí a není tedy nutné zastropovat počet prodejen. Podobně tomu je i u hazardu, kdy samotné požadavky na obecní schvalování heren vedly ke snížení jejich počtu.

3.15. b/ Normativní regulace otevírací doby

Další z možností, jak omezit dostupnost, je pomocí otevírací doby maloobchodní prodejny. Ve většině států je nějakým způsobem omezena otevírací doba. V USA většinou na 8:00–24:00 s tím, že obce mohou tuto dobu ještě zkrá-

tit. V Kanadě je obvyklá otevírací doba 8:00–23:00, v některých provinciích může být otevřeno až do 3:00 (např. Saskatchewan), nebo otevírací doba není nijak omezena (např. Quebec) (Myran et al., 2019).

NAVRHOVANÁ VARIANTA:

3.15.B OMEZIT OTEVÍRACÍ DOBU MINIMÁLNĚ NA 9:00–22:00 HODIN

ODŮVODNĚNÍ: Je vhodné stejně jako v ostatních zemích, kde došlo k legalizaci rekreačního konopí, omezit provozní dobu, ale současně ji ponechat dostatečně dlouhou na to, aby uživatelé ve večerních hodinách nevyužívali raději černý trh. Podobně je v České republice omezena doba u heren, kdy nesmí být v provozu v době od 3:00 do 10:00 hodin.²⁵ Podobně je regulována provozní doba u prodejen alkoholu v některých zemích. Jeví se jako vhodné především omezit otevírací dobu ve večerních hodinách, aby nedocházelo k excesivní spotřebě.

²⁵ Ustanovení §67 Zákon č. 186/2016 Sb. o hazardních hrách.



3.15. c/ Vymezení míst, kde se konopí nesmí prodávat (vzdálenost od škol apod.)

Omezení míst, kde lze zřídit maloobchodní prodejnu mohou snížit dopady na okolí a přístup dospívajícím (Freisthler & Gruenewald, 2014), popřípadě zabránit přesyčení obchodů s konopím v exponovaných oblastech (Thomas & Freisthler, 2016). Umístění obchodů s konopím v patřičné vzdálenosti od škol, školek a komunitních center může pomoci chránit děti před tím, aby vnímaly užívání konopí jako normální (Caulkins & Kilborn, 2019).²⁶ Místní samosprávy mohou chtít tato citlivá místa rozšířit o další oblasti, kde se vyskytují děti a mládež, jako jsou parky, kostely či náprav-

ná zařízení (Caulkins et al., 2019). Ve většině států USA, které legalizovaly rekreační konopí, nejsou povoleny maloobchodní prodejny či výdejny v blízkosti škol, některé státy zakazují prodejny v blízkosti náboženských budov, věznic, či jiných nápravných zařízení (Pardo 2020). V Kanadě jsou většinou prodejny zakázány v blízkosti škol, obvykle mezi 100 až 250 m (Myran et al., 2019). V České republice je toto v oblasti hazardu a alkoholu regulováno zákony č. 186/2016 Sb. a č. 65/2017 Sb., které uvádějí místa, kde se nesmí provozovat hazardní hry či prodávat alkohol, zejm. školy a školská zařízení, zařízení pro volnočasové aktivity dětí a mládeže, zdravotnická zařízení a prostory související s jeho provozem.

²⁶ Rethinking Access to Marijuana. RAM policy manual: Marijuana regulation and policies for cities. 2017.

<http://www.lacountyram.org>



NAVRHOVANÁ VARIANTA:

3.15.C ZÁKON STANOVÍ ZÁKAZ UMÍSTĚNÍ PRODEJEN VE VZDÁLENOSTI DO 250 M OD ŠKOL A ŠKOLSKÝCH ZAŘÍZENÍ, ZAŘÍZENÍ PRO VOLNOČASOVÉ AKTIVITY DĚTÍ A MLÁDEŽE A ZÁKAZ PRODEJE VE ZDRAVOTNICKÝCH ZAŘÍZENÍCH A V PROSTORECH SOUVISEJÍCÍCH S JEJICH PROVOZEM; DALŠÍ PODMÍNKY JE MOŽNO STANOVIT OBECNÍ VYHLÁŠKOU

ODŮVODNĚNÍ: Jedním z cílů legalizace rekreačního konopí je i snížení užívání konopných látek mezi mladistvými, a proto je žádoucí, aby v oblastech, kde se vyskytují ve větší míře děti a mladiství, se takovéto provozovny nenacházely. Prodejna konopí nesmí být v blízkosti škol a školských zařízení, aby se předešlo normalizaci konopí mezi mladistvými. Obce budou mít možnost tento zákaz rozšířit na další zařízení jako jsou například zařízení pro volnočasové aktivity dětí a mládeže, zařízení sociálních služeb, zdravotnických zařízení a zařízení sloužícím církvi nebo náboženské společnosti. Podobná úprava v České republice existuje i u hazardních her, kde jsou striktně omezeny prostory, ve kterých může být provozovna umístěna (navrhujeme ale přísnější opatření – tedy v souladu s úpravami v zahraničí stanovit minimální vzdálenost od těchto prostor).



3.15. d/ Omezení nebo zákaz online prodeje (s ním spojená regulace ověření identity zákazníka apod.)

Online prodej se může zdát vhodný především v oblastech s omezenou nebo žádnou nabídkou v kamenných obchodech. Například v Kanadě ve všech provinciích i teritoriích lze pořídit konopné produkty online (Seddon, 2020). V Nunavutu lze pořídit konopí pouze online. Ve většině oblastí Kanady online prodej spadá pod

státní podniky. Ovšem důvodem online prodeje v Kanadě je především výrazná vzdálenost mezi samotnými městy a oblastmi, proto se jeví online prodej jako vhodná volba (Myran et al., 2019). V Uruguayi a USA online prodej není zaveden (s výjimkami udělenými přímo pro období pandemie covid-19).

NAVRHOVANÁ VARIANTA:

3.15.D ONLINE PRODEJE POVOLIT AŽ V POZDĚJŠÍ FÁZI LEGALIZACE Z DŮVODU LEPŠÍ KONTROLY OMEZENÍ PRODEJE

ODŮVODNĚNÍ: V první fázi legalizace nepovolovat online prodej z důvodu možné komplexity požadavků pro registr, u kterého doporučujeme, aby obsahoval mechanismus kontroly množství, jež může uživatel nakoupit za měsíc. Tyto limity bude nutno aplikovat i pro online prodej, což činí jeho zavedení komplexním. Současně bude nutno řešit náležitosti oprávněné distribuce a online nástrojů harm reduction. Doporučuje se tedy v první fázi komerční prodej pouze v kamenných obchodech. Až v dalších fázích navrhujeme povolit online prodej konopných produktů se zajištěním verifikace kupujícího.



3.15. e/ Věkové omezení

Věkové omezení může napomoci snížení nebo alespoň nezvýšení spotřeby konopí u mladistvých osob, podobně jako je tomu u alkoholu. Současná regulace dostupnosti v závislosti na věku spotřebitele v zemích, kde došlo k legalizaci rekreačního konopí kopíruje legální věk pro spotřebu alkoholu. Ve Spojených státech je tato hranice 21 let (Pardo 2020) a v Uruguayi 18 let (Laqueur et al., 2020). Ve většině provincií Kanady je hranice u spotřeby alkoholu 19 let a tento limit je totožný i u konopí, kromě Manitoba, kde

limit u alkoholu je 18 let a u konopí 19 let a Quebecu, kde v roce 2019 byl zvýšen limit u konopí na 21 let (Seddon, 2020). Toto opatření se zdá být efektivní; dosavadní studie ukazují, že ve státech, které legalizovaly konopí, nedošlo k nárůstu užívání konopí u mladistvých (Smart & Pacula, 2019). Kromě regulace samotného prodeje konopí je v řadě států zavedeno také omezení vstupu mladistvých do prodejen a veškerých provozoven, ve kterých dochází k nakládání s léčebným konopím (pěstírna, sklad, společenský klub).

NAVRHOVANÁ VARIANTA:

3.15.E VĚKOVÝ LIMIT PRO SPOTŘEBU KONOPÍ NASTAVIT NA 18 LET; ZÁKAZ VSTUPU OSOB MLADŠÍCH 18 LET DO VEŠKERÝCH PROVOZOVEN NAKLÁDAJÍCÍCH S KONOPÍM

ODŮVODNĚNÍ: V drtivé většině zemí, kde proběhla legalizace rekreačního konopí věkový limit kopíruje limit u spotřeby alkoholu, který je v České republice nastaven na 18 let. Podobná věková hranice platí i u hazardních her.²⁷

²⁷ Zákon č. 186/2016 Sb. O hazardních hrách (§7, odst. 1).

3.16 TURISTICKÝ RUCH

Česká republika by se stala po legalizaci rekreačního konopí jedinou zemí Evropské unie se zcela legálním trhem s konopím. Obavy o negativní důsledky z drogové turistiky jsou opodstatněné – mohly by vznikat lokální negativní externality, obdobné pokleslým formám turismu v Praze a přihraničních regionech. Turistiku mohou též pociťovat jako problém vlády okolních států (export konopí z Česka do sousedních zemí – z pohledu Česka legální, z pohledu sousední země nikoli).

Zákon by měl vědomě zakomponovat nástroje, které tento problém ošetří a zmírní případné negativní dopady. Na druhou stranu je potřeba zmínit, že jistá drogová turistika již v České republice existuje a povědomí o legalizaci konopí, byť pro rezidenty České republiky, tuto turistiku patrně navýší. Lze také předpokládat, že dojde k přeprodávání konopí z legálního trhu z důvodu vyšších cen konopí v zahraničí, a tedy přijatelných cen pro turisty (bude vznikat prostor pro ziskovou marži).

3.16. a/ Žádná omezení

Například v Kanadě není žádné omezení vůči turistům. Kontroluje se věk kupujícího / spotřebitele (Myran et al., 2019). Stejně je tomu ve státech USA, kde proběhla legalizace. V žádné z těchto lokalit také neexistuje registr uživatelů. Mezinárodní převoz přes hranice je nicméně stále nelegální. Neomezování konopné turistiky například v Nizozemsku představuje významný výnos z daně z příjmů

právnických osob, ale žádné z daně z přidané hodnoty ani spotřební daně, protože konopí je v Nizozemsku stále *de iure* nelegální (Grund & Breeksema, 2013). V případě patřičného zdanění (například zavedení daně z prodejní ceny) by mohl turistický ruch, resp. prodejny určené pro turisty v exponovaných oblastech generovat značné daňové výnosy.

3.16. b/ Centrální regulace omezení dostupnosti na individuální úrovni (možný zvláštní režim pro cizince)

Regulace spotřeby na individuální úrovni je sama o sobě silným nástrojem pro omezení negativních dopadů turistiky. Omezuje spotřebu turistů příjíždějících konzumovat, a výrazně omezuje a prodražuje export konopí do jiných zemí Unie. Aby došlo k omezení exportů do zahraničí, mohl by být navíc zaveden zvláštní re-

žim pro zahraniční a pro domácí uživatele, kdy zahraniční uživatelé by měli například omezení v množství, které mohou nakoupit. Opatření by však mohlo být vnímáno jako diskriminační vůči ostatním obyvatelům Evropské unie.

3.16. c/ Lokální regulace

U lokální regulace by obce mohly omezit na svém území komerční prodej a tím omezit negativní externality spojené s případnou konopnou turistikou. Jednalo by se zejména o příhraniční lokality.

3.16. d/ Legalizace pouze pro domácí spotřebitele

V Uruguayi je nelegální prodávat konopné produkty turistům (Queirolo, 2020). Nevýhodou této varianty, stejně jako varianty se zvláštním režimem pro cizince, je pravděpodobnost vzniku černého trhu pro občany jiných zemí a lze očekávat, že může být větší než v současnosti, díky legální produkci a mezinárodní reputaci.

V Nizozemsku některá města omezují prodej konopí v coffee shopech cizincům. V minulosti takto omezil prodej Maastricht.

Na Evropský soud se obrátili majitelé coffee shopů, zda se nejedná o diskriminační jednání proti jednotnému trhu. Evropský soud v Luxemburgu rozhodl, že zákaz užívání drog pro cizince v klubu není v rozporu s evropským právem, a žalobu provozovatele zamítl, jelikož omezení přístupu nediskriminuje občany EU, ale je odůvodněno cílem boje proti drogové turistice a následnému obtěžování.²⁸

²⁸ (Case C-137/09).

NAVRHOVANÁ VARIANTA:

3.16.D LEGALIZACE POUZE PRO DOMÁCÍ SPOTŘEBITELE

ODŮVODNĚNÍ: Jako problematický se jeví soulad konopné turistiky s Jednotnou úmluvou, kterou jsou členské státy povinny dodržovat. Rozpor, který by zasahoval do Jednotné úmluvy, by musel být notifikován Evropskou unií. Opatření umožňující nákup konopí cizinci by bylo zřejmě politicky nepopulární, zejména u sousedních států.

Podle aktuální judikatury Evropského soudního dvora se na konopí nevztahují evropské předpisy o jednotném trhu.²⁹ Podle soudního dvora však neobstojí jakékoli omezení, ale pouze takové, které je odůvodněné jiným veřejným zájmem (potlačení škodlivého chování a společenských důsledků zneužívání konopí) a musí být tomuto cíli přiměřené. Omezení prodeje cizincům však v daném případě obstálo.

²⁹ Rozsudek ESD Josemans v Burgemeester van Maastricht (2010) C-137/09.

Základním nástrojem omezení nárůstu černého trhu pro cizince budou individuální limity nákupu oprávněnými uživateli a pokračující vymáhání zákona v souvislosti s neoprávněným držením konopí (přestupek v malém množství, trestný čin ve větším než malém množství).



3.17 UŽÍVÁNÍ KONOPÍ NA VEŘEJNOSTI

3.17. a/ Povolení kouření na veřejných prostranstvích

Povolení kouření konopí na veřejných prostranstvích by bylo v souladu s legislativou v oblasti kouření tabáku v České republice, kde není plošně zakázáno. Přísnější regulace než v případě kouření tabáku není snadno odůvodnitelná, protože oboje skýtá obdobná rizika (Fischer, Daldegan-Bueno,

& Boden, 2020). Jedním z důvodů, proč by mělo být užívání konopí na veřejnosti povoleno je, že by se uživatelé mohli uchýlit ke kouření v domácnostech z důvodu nedostatku jiných možností a vystavovat kouři děti a mladistvé, jež s nimi domácnost sdílí.

3.17. b/ Částečný zákaz kouření konopí na veřejných místech

Kouření konopí s sebou může nést zdravotní následky, známý jsou i některé karcinogeny konopného kouře (Caulkins & Kilborn, 2019), ačkoli mechanismus působení na organismus se zdá být jiný než u tabáku (Gracie & Hancox, 2021). Dalším dopadem kouření konopí na veřejnosti může být zvýšení užívání mezi mladými na základě jeho vnímané dostupnosti a viditelnosti. Co se týče částečných zákazů kouření na veřejných místech, tak například v Britské Kolumbii je zakázáno kouření a vapování konopí v místech, kde se zdržují děti. Dále v Edmontonu bylo zakázáno kouření a vapování konopí do vzdálenosti 10 m od jakéhokoli vstupu, východu, okna či přívodu vzduchu. Částečný zákaz kouření konopí na veřejných místech, který bude nastaven stejně jako v případě kouření tabáku,

umožňuje do jisté míry reagovat na některé negativní dopady tohoto způsobu užívání. Zákon č. 65/2017 Sb. zakazuje kouření v celé řadě míst (výjimky blíže viz znění zákona), mezi které patří nástupiště, přístřešky a čekárny veřejné dopravy, zdravotnická zařízení a prostory související s jejich provozem, školy a školská zařízení a další zařízení spojená s péčí o děti (blíže viz znění zákona), dětská hřiště a sportoviště určená převážně pro osoby mladší 18 let a prostory zoologické zahrady. Co se týče zákazu kouření, tak má obec pravomoc obecně závaznou vyhláškou zakázat kouření na veřejném prostranství, které se nachází v blízkosti školy, školského zařízení nebo jiného prostoru vyhrazeného pro aktivity osob mladších 18 let.

3.17. c/ Úplný zákaz kouření konopí na veřejných místech

Úplný zákaz kouření konopí na veřejných místech umožňuje reagovat na některé negativní dopady tohoto způsobu užívání. Na veřejnosti je v Kanadě kouření konopí

regulováno obdobně jako cigarety, přičemž v některých místech je zakázáno kouření na veřejnosti (Watson & Erickson, 2019).

3.17. d/ Zvláštní regulace pro méně rizikové formy užití konopí

Obdobně jako u regulace užívání konopí ve vnitřních prostorách je možné nastavit pro méně rizikové formy užívání konopí méně přísný režim, a to z důvodu jejich nižších negativních zdravotních dopadů.

NAVRHOVANÁ VARIANTA:

3.17.B ČÁSTEČNÝ ZÁKAZ KOUŘENÍ KONOPÍ NA VEŘEJNÝCH MÍSTECH

ODŮVODNĚNÍ: Návrh je v souladu s legislativou v oblasti kouření tabáku, což zároveň umožňuje minimalizovat negativní dopady kouření. (Fischer, Daldegan-Bueno, & Boden, 2020). Jedním z důvodů, proč by mělo být užívání konopí na veřejnosti povoleno je, že by se uživatelé mohli uchýlit ke kouření v domácnostech z důvodu nedostatku jiných možností a vystavovat kouří děti a mladistvé, jež s nimi domácnost sdílí. Částečný zákaz kouření konopí na veřejných místech, který bude nastaven stejně jako v případě kouření tabáku, umožňuje do jisté míry reagovat na některé negativní dopady tohoto způsobu užívání. Zákon č. 65/2017 Sb. zakazuje kouření v celé řadě míst (výjimky blíže viz znění zákona), mezi které patří nástupiště, přístřešky a čekárny veřejné dopravy, zdravotnická zařízení a prostory související s jejich provozem, školy a školská zařízení a další zařízení spojená s péčí o děti (blíže viz znění zákona), dětská hřiště a sportoviště určená převážně pro osoby mladší 18 let a prostory zoologické zahrady. Co se týče zákazu kouření, tak má obec pravomoc obecně závaznou vyhláškou zakázat kouření na veřejném prostranství, které se nachází v blízkosti školy, školského zařízení nebo jiného prostoru vyhrazeného pro aktivity osob mladších 18 let. V případě užívání konopí je vhodné ponechat obci širší pravomoc regulace kouření, než je tomu u tabáku, ale s ohledem na možné ohrožení členů domácnosti by obec neměla mít pravomoc užívání konopí na veřejnosti zcela zakázat.



3.18 UŽÍVÁNÍ KONOPÍ VE VNITŘNÍCH PROSTORÁCH (RESTAURACE, BARY, PRODEJNY)

Pasivní kouření konopí může přinést nepříznivé fyziologické dopady pro další osoby a pro pracovníky v uzavřených prostorách, kde se kouří konopí (Caulkins & Kilborn, 2019).

3.18. a/ Povolení kouření v uzavřených prostorách

Povolení kouření konopí ve vnitřních prostorách neumožňuje tyto dopady kouření konopí snižovat. Mimo to by tato regulace nebyla v souladu s regulací kou-

ření tabáku. Rozlišování toho, zda se jedná o kouření tabáku či ne by bylo i těžko vymahatelné z hlediska státní kontroly.

3.18. b/ Částečný zákaz kouření v uzavřených prostorách (restaurace, bary, prodejny)

Částečný zákaz kouření konopí v uzavřených prostorách, který bude nastaven stejně jako v případě kouření tabáku, umožňuje do jisté míry reagovat na některé

negativní dopady tohoto způsobu užívání a zároveň je v souladu s regulací kouření tabáku. Tento přístup je tedy kompatibilní se současnou legislativní situací.

3.18. c/ Úplný zákaz kouření v uzavřených prostorách (restaurace, bary, prodejny)

Úplný zákaz kouření v uzavřených prostorách (restauracích, barech, ale i specializovaných prodejnách konopí) by umožnil zamezit negativním dopadům kouření konopí. Nutno dodat, že na „zahrádkách“ restaurací kouření není zakázáno. Nicméně regulace by v tomto byla přísnější než u kouření tabáku. Přísnější regu-

lace než v případě kouření tabáku by byla paradoxní, protože oboje skýtá obdobná rizika. Takový zákaz by byl také těžko vymahatelný a v důsledku tohoto zákazu by uživatelé konopí mohli ve zvýšené koncentraci konzumovat na veřejnosti, což by s sebou neslo taktéž výše zmíněné negativní dopady.

3.18. d/ Zvláštní regulace pro méně rizikové formy užití konopí

Povolení „onsite“ užití konopí ve vnitřních prostorách by mohlo mít pozitivní dopady na veřejné zdraví, pokud by se jednalo o jeho

méně rizikové formy (např. vaporizace). Například v kanadské provincii Nunavut byly povoleny tzv. vaping lounges (Lancione et

al., 2020). Zkušenosti ze Španělska ukazují, že ve společenských klubech, kde probíhá užívání konopí a které jsou provozovány na vrstevnické bázi, mohou být předávány informace o bezpečnějších způsobech užití jako je právě vaporizace nebo užívání konopí bez tabáku; stejně tak by regulace v ČR mohla podpořit jen tyto způsoby užití konopí, a to právě v prostorách spolků (V. Belackova et al., 2016; Jansseune et al., 2019). Vzhledem k tomu, že konopné

spolky by měly být přístupné jen uzavřenému okruhu svých členů a dají se tak považovat za soukromé prostory, nedocházelo by k vystavení užívání konopí dětem, mladistvým a neuživatelům.

V částečném souladu s regulací v oblasti elektronických cigaret by regulace měla umožnit užívání pomocí méně rizikových způsobů, pokud ve stravovacím zařízení či prodejně konopí bude povoleno užití pomocí těchto způsobů.

3.18. e/ Centra pro méně rizikovou konzumaci konopí

Další variantou onsite užívání mohou být centra provozovaná neziskovkami (vape lounges) – alternativa k *“mokrým centřům”*, kde by docházelo ke kontrolované konzumaci konopí.

NAVRHOVANÁ KOMBINACE VARIANT:

3.18 ZÁKAZ KOUŘENÍ KONOPÍ V UZAVŘENÝCH PROSTORÁCH (JAKO V PŘÍPADĚ KOUŘENÍ TABÁKU) + ZVLÁŠTNÍ REGULACE PRO MÉNĚ RIZIKOVÉ FORMY UŽITÍ KONOPÍ

ODŮVODNĚNÍ: Kouření konopí ve vnitřních prostorách bude podléhat stejnému režimu jako kouření tabáku tak, aby bylo zamezeno zejména negativním zdravotním dopadům. Z důvodu problematické vymahatelnosti nebude specificky upraveno kouření na zahrádkách restaurací (aktuálně povoleno u tabáku, snadná záměna s konopím); obec může povolit také provoz zahrádky u prodejny s konopím.³⁰ Co se týče méně rizikových forem užívání, tak v částečném souladu s regulací v oblasti elektronických cigaret by regulace měla umožnit užívání pomocí méně rizikových způsobů (např. vaporizace), pokud to bude výslovně povoleno provozovatelem stravovacího zařízení či prodejny konopí.

³⁰ Obec může omezit užívání konopí na veřejnosti včetně tzv. zahrádek.

3.19 REGULACE REKLAMY

Regulace reklamy konopí je důležitým prvkem legalizace, protože reklama je jedním ze způsobů, jak může docházet ke zvýšení užívání mezi stávajícími uživateli anebo získání nových uživatelů.

3.19. a/ Reklama je povolena

Ve všech zemích, které legalizovali konopí, došlo k určité formě regulace reklamy. Zjištění v oblasti reklamy ukazují na to, že vystavení reklamě a marketingu konopí ovlivňuje užívání mezi mladými lidmi (Berg, Henriksen, Cavazos-

-Rehg, Haardoerfer, & Freisthler, 2018). To, že reklama má vliv na užívání a iniciaci užívání tabáku a alkoholu, ukázala celá řada výzkumů (Rosalie Liccardo Pacula et al., 2014; Rolles & Murkin, 2016).

3.19. b/ Omezení reklamních kanálů

Jednou z možností regulace reklamy je omezení pouze vybraných reklamních kanálů (např. komunikace reklamy v rámci televizního vysílání nebo v rámci tištěných médií). S regulací pouze vybraných kanálů se setkáváme v USA, kde regulace reklamy naráží na limity legislativního prostředí, které úplný zákaz s odkazem na ústavu a svobodu slova

neumožňuje (Caulkins, Kilmer, & Kleiman, 2016). Na základě evidence z oblasti tabáku je patrné, že částečné zákazy jsou neefektivní a vedou pouze k přesunu mezi jednotlivými formami reklamy (Pacula et al. 2014). V tomto ohledu je třeba zdůraznit vliv reklamy na užívání a iniciaci užívání, a to zejména mezi mladými (Pacula et al., 2014; Rolles & Murkin, 2016).

3.19. c/ Omezení propagačních sdělení

Jedním ze způsobů, jak regulovat reklamu, je omezení reklamních sdělení. Takto regulují reklamu v Kanadě, kde nesmí propagace být přitažlivá pro mladé lidi, vzbuzovat obraz atraktivitu, vzrušení nebo rizika, a nesmí být využita reklama prostřednictvím "testimonialu" (citace konkrétní osoby, která komentuje / hodnotí produkt či službu). Dále se explicitně zakazuje uvádění konopných výrobků na trh falešným, zavádějícím nebo klama-

vým způsobem. Zákon konkrétně zakazuje prodávat konopí, příslušenství nebo služby z konopí následujícími způsoby: sdělováním informací o ceně nebo distribuci - to lze pouze na místech tomu určených, odvolávat se na mladé osoby mladší 18 let, pomocí referencí a doporučení, vyobrazením osoby, zvířete, prezentací konopí způsobem, který spojuje produkt nebo značku se životním stylem. Nicméně nedostatkem omezení propagačních sdělení jako v pří-

padě Kanady je, že v některých případech (např. zda je sdělení přitažlivé pro mladé lidi) lze těžko posoudit, zda se jedná o překročení zákona (Seddon, 2020). Prodejci se mohou snažit tyto regulační

mechanismy obcházet. V tomto ohledu je třeba také zdůraznit vliv reklamy na užívání a iniciaci užívání, a to zejména mezi mladými (Pacula et al., 2014; Rolles & Murkin, 2016).

3.19. d/ Omezení propagace v prodejnách

Reklama může být také omezena v prodejnách. S touto regulací se můžeme setkat v Kanadě. V prodejnách je dovoleno uvádět pouze dostupnost a cenu produktu (Government of Canada 2019).

3.19. e/ Reklama je zakázaná

Reklamu, sponzoring a propagaci konopí je možné úplně zakázat, tak jak je tomu kupříkladu v Uruguayi (Spithoff et al., 2015). S ohledem na předchozí varianty,

tato znemožňuje přesun mezi jednotlivými formami reklamy, a tak je z hlediska ochrany veřejného zdraví variantou nejvíce efektivní.

NAVRHOVANÁ VARIANTA:

3.19.E ZÁKAZ JAKÉKOLI FORMY REKLAMY A PROPAGACE KONOPÍ VČETNĚ SPONZORINGU

ODŮVODNĚNÍ: Výzkumy jak z oblasti konopí, tak alkoholu a tabáku ukazují na to, že reklama a marketing konopí mají vliv na iniciaci a užívání konopí (Pacula et al., 2014; Rolles & Murkin, 2016, Berg et al, 2018). Částečná omezení reklamy a marketingu mohou být obcházena (Pacula et al. 2014) či je nejasná jejich vymahatelnost (Seddon, 2020). Z výše uvedeného je tedy patrné, že pro dosažení ochrany veřejného zdraví v této oblasti je vhodné zcela zakázat reklamu a propagaci konopných výrobků.



3.20 REGULACE OBALU

Regulace obalu je jedním z důležitých prvků komunikace rizik a informací o produktu a zároveň marketingu a brandingů produktu.

3.20. a/ Zakázané prvky

Jednou z variant regulace obalů je zakázat určité prvky těchto obalů, a to zejména branding a design obalu. Regulace brandingů a designů obalu je totiž zásadní komponentou omezení marketingů návykových látek (tj. alkohol, tabák, konopí). Branding a design obalu totiž může ovlivnit chování zákazníků tak, že dochází ke zvýšení iniciace užívání a zvýšenému užívání (Carnevale et al, 2017). Regulace v Kanadě určuje, že balení nesmí obsahovat žádné obrázky, ani prvky značky (brand element), a to ani ve skryté podobě (Seddon 2020). Cílem této regulace je mimo

jiné ochránit před náhodným použitím dětmi a zabránit tomu, aby balení bylo přitažlivé. Obdobně tomu je i v Uruguayi, kde jsou balení bez značky (brandingu), obsah těchto balení je standardizován a smí obsahovat jen nezbytné informace (ibid.). Při aplikaci této varianty regulace by obal neměl obsahovat informace o značce či další informace, které by mohly vést ke spojování konkrétního produktu se značkou. Design obalu, který by neměl být specificky upravován, tj. měl by být generický.

3.20. b/ Povinné prvky

Další z variant regulace obalů je použití povinných prvků, které mají za cíl snížit negativní dopady legalizace konopí na veřejné zdraví a také poskytnout přesné informace uživatelům konopí. Zavedení povinných prvků poskytujících informace je považováno za důležitý obrat v přístupu ke konopí na legálním trhu oproti prohibici (Rolles & Murkin, 2016).

Mezi povinné prvky mohou patřit také požadavky na takové vlastnosti obalu, které mají zabránit požití produktu dětmi (Rolles & Murkin, 2016). Celá řada těchto povinných prvků byla implementována v jednotlivých ze-

mích. V Uruguayi se jedná zejména o to, že obal musí být znovu uzavíratelný a schopný uchovat konopí alespoň po dobu šesti měsíců a že musí být zobrazeny informace o potenci (Seddon, 2020). V Kanadě se objevují následující požadavky na povinné prvky obalů: formátování informací o produktu, uniformní barva, která kontrastuje se žlutým zdravotním varováním, standardizovaný a červený symbol konopí, textura obalu, obsah THC/CBD a další informace jako alergenů, nutriční fakta, složení produktu (Rolles & Murkin, 2016).

Povinné prvky můžeme identifikovat v následujících oblastech:

- uvedení informací o produktu (potence – obsah THC/CBD, a to ideálně ve standardizovaných jednotkách, další informace jako alergen, nutriční fakta, složení produktu, datum spotřeby),
- uvedení informací o regulaci v oblasti konopí (např. limity držení konopí a tresty za jejich překročení),
- uvedení informací o zdravotních rizicích (užívání potentního konopí, způsoby snižování škod – bezpečné způsoby užívání, kontakty na služby poskytující pomoc, závislost, užívání konopí v těhotenství, rizika v dopravě, oblast duševního zdraví, kontraindikace),
- požadavky na design obalu: přesné požadavky na loga, barvy a formátování informací o produktu a umístění informací (obal, příbalový leták, odkaz na webové stránky),
- požadavky na vlastnosti obalu: uchová produkt po určitou dobu, obal odolný a nelákavý pro děti, znovuuzavíratelný obal.

3.20. c/ Zvláštní požadavky na edibles

Na edibles (tedy pochutiny z konopí, jejichž uvedení na trh není odbornou skupinou v první fázi legalizace doporučováno) jsou kladeny specifické požadavky v oblasti obalů. Zdůrazňována je

potřeba udávat informace o složení produktu (konopí a jedlé složky), nutriční profil, seznam alergenů, velikost porce a čas od požití, kdy dojde k aktivaci látky.

NAVRHOVANÁ KOMBINACE VARIANT:

3.20 ZAKÁZANÉ PRVKY + POVINNÉ PRVKY

ODŮVODNĚNÍ: Jelikož obal je jedním z důležitých prvků komunikace rizik a informací a marketingu a branding a zároveň se jedná o produkt, který v sobě nese rizika v oblasti veřejného zdraví, tak je důležité v této oblasti poskytnout zákazníkovi dostatečnou ochranu. Branding a design obalu totiž může ovlivnit chování zákazníků tak, že dochází ke zvýšení iniciace užívání a zvýšenému užívání. Dále je třeba regulovat obal tohoto produktu tak, aby byly zákazníci dostatečně informováni a byla snižována rizika, např. požití produktu dětmi. Zavedení povinných prvků poskytujících informace je považováno za důležitý bod změny regulace konopí směrem k legalizaci (Rolles & Murkin, 2016). Argumentem v tomto směru je, že obdobné regulace byly zavedeny v zemích legalizujících konopí jako je Uruguay a Kanada. Skupina doporučuje zavedení všech povinných a zakázaných prvků obalu, jak jsou uvedeny v bodech výše.

3.21 PŘEDMĚT DANĚ, ZÁKLAD DANĚ, PŘÍPADNÉ VÝJIMKY

U základu daně se obvykle berou v úvahu tři oblasti – hmotnost, cena, či obsah THC. Dále regulátor stojí před rozhodnutím, zda uvalit na produkt spotřební daň, daň

z přidané hodnoty, specifickou daň, nebo kombinaci výše zmíněných daní. Dále může umožnit určitým skupinám, či produktům osvobození od daně.

3.21. a/ Spotřební daň na základě objemu konopí

Tato daň je podobná dani z cigaret. Daň na základě objemu je stanovena podle hmotnosti vypěstovaného / prodaného konopí, taková daň je snadno spravovatelná a pochopitelná, je zde menší prostor pro úniky a manipulaci a lze ji rychle implementovat. Vytváří však pobídku k výrobě produktů s vyšším obsahem THC, které mohou tím pádem nabízet

nižší cenu / zdanění na gram THC (Kilmer, 2017). Spotřební daň se v České republice odvádí v momentě, kdy produkt opouští tzv. daňový sklad a je uváděn do maloobchodního prodeje. Byla by tedy odváděna pěstiteli, popřípadě zpracovateli konopí; přesné vymezení je nutno podrobit právní konzultaci v rámci přípravy legislativního návrhu.

3.21. b/ Spotřební daň na základě obsahu THC

Tato daň je podobná dani z alkoholu. Tento způsob odrazuje prodejce a výrobce od prodeje nižšího množství s vyšším obsahem THC. Ovšem tato daň je komplikovanější k implementaci (Seddon, 2020). V Kanadě bylo navrženo zdanění produktů z konopí na základě obsahu THC, ale zavedení těchto daní by se mohlo ukázat jako problematické kvůli nákladům a obtížím při testování koncentrací konopných produktů na objem THC (Hall & Lynskey, 2020). Existují i analytické potíže při přesném stanovení THC v produktu (King,

Carpentier, & Griffiths, 2005). Daň založená na obsahu THC má mnoho praktických nevýhod, zejména problematiku zajištění spolehlivého testování produktu (Gravelle and Lowry, 2014). Další možnou komplikací je určení, kdy a v jaké fázi se mají produkty testovat, ztěžuje zavedení takové daně (Carnavale et al., 2017). Stát Illinois zavedl na svém nově legalizovaném trhu v roce 2020 zdanění silnějších konopných produktů (konopné produkty obsahující 35 % THC nebo více) vyšší sazbou (Hall & Lynskey, 2020).

3.21. c/ Daň z přidané hodnoty

V případě této varianty se zavede základní sazba daně z přidané hodnoty. Konečný zákazník tuto daň zaplatí v ceně zboží či služby,

ale není plátcem této daně, tím budou ekonomicky aktivní právnické a fyzické osoby registrované dle zákona o dani z přidané hod-

noty podobně jako u jakéhokoli jiného zboží a služby podléhající této dani. Například v Uruguay je prodej konopí zdaněn pouze daní z přidané hodnoty (Pardo, 2014). Důvodem byla snaha konopí přehnaně nezdaňovat, aby jeho cena nepřekročila cenu na černém trhu

a mohlo by tak dojít ke snadnějším zvýšení podílu legálního trhu. Tento cíl však nebyl v případě Uruguaye dosud zcela naplněn (do legálního systému se registrovala jen cca ¼ uživatelů konopí) (Queirolo, 2020).

3.21. d/ Daň z prodejní ceny

Další možností je stanovit speciální daň z prodejní ceny konopného produktu. Tato daň je podobná dani v maloobchodu, kde spotřebitel platí daň z kupní ceny a maloobchodník ji odvádí státu (běžná v USA, ale taková daň není součástí daňového systému v ČR a jednalo by se tedy o daň specificky za konopí). Pokud je tato daň uvalena na velkoobchod, lze předpokládat, že tyto náklady budou přeneseny na zákazníka v konečné kupní ceně. Některé státy ovšem zavedly lokální prodejní daň přímo na maloobchodě. Státy USA, které zavedly maloobchodní trh s rekreačním konopím nezdaňují většinou produkty z konopí podle výše THC, ale častěji stanovují daň jako procento z maloobchodní ceny. Negativním důsledkem bylo, že daňové výnosy na jeden gram klesaly společně s klesajícími maloobchodními cenami (Hall & Lynskey, 2020). Na druhou stranu by taková daň byla vhod-

ná, pokud by byl povolen prodej konopí zahraničním příslušníkům – jednalo by se o způsob, jak získat adekvátní příjmy do veřejných rozpočtů z prodejů za vyšší ceny v centru Prahy a v jiných turisticky exponovaných lokalitách a kompenzovat tak případné negativní externality z turistického ruchu. Nevýhodou (vysokého) zdanění z prodejní ceny je možnost jejího obcházení. Prodejci mohou například stanovit nezdaněný členský příspěvek, který jim umožní snížit cenu konopí. Popřípadě, pokud jsou výrobní náklady dostatečně nízké, mohou nabízet konopí jako nízkonákladový doplněk k dalším nákupům – jako je občerstvení nebo cigaretové papírky. Na tyto praktiky může být zaměřena další regulace (Carnevale et al., 2017). Jedním z možných řešení je daň z obratu (viz 3.21.a), která se vztahuje na celkový obrat prodejny, a ne na jednotlivé konopné produkty.

3.21. e/ Daň z obratu

Daň z obratu je obdobou daně z přidané hodnoty v zemích jako USA, Kanada či Austrálie. Některé státy USA (např. Oregon) přistoupily pouze k ukládání daně z obratu (Seddon, 2020) a neuválily

spotřební daň. Například stát Colorado stanovil zvláštní 10% daň z obratu společně s 15% spotřební daní a 2,9 % místní daně z prodejní ceny (Carnevale et al., 2017).

3.21. f/ Stanovení minimální ceny

Minimální jednotková cena za gram THC je další možností, jak ovlivnit chování spotřebitele. Například v Uruguayi je cena konopí stanovena regulátorem (Pardo, 2014). Nástroj minimální jednotkové ceny byl efektivně využit při regulaci spotřeby alkoholu; jejím principem je nastavení spodní hranice ceny alkoholu, pod kterou jej nelze prodávat, což zabraňuje dostupnosti levných produktů zacílených na mládež nebo závislé jedince; stanovení minimální ceny za jednotku alkoholu by mělo podporovat prodej nízkoalkoholických nápojů (Stockwell et al., 2013). Tento přístup je hodnocen

Světovou zdravotnickou organizací jako efektivní strategie zmírňující zdravotní dopady užívání alkoholu a jejich nerovnoměrný dopad na rizikové populace.³¹ Na druhou stranu lze argumentovat, že stanovení minimální ceny zvýhodňuje producenty alkoholu, kteří si ponechávají veškerý výnos z toho opatřený a že lze podobného výsledku dosáhnout správným nastavením spotřební daně.

³¹ <https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/336159/WHO-EURO-2020-1239-40989-55614-eng.pdf>



3.21. g/ Osvobození od daně

Samotné osvobození na maloobchodním trhu se objevuje u konopí pro léčebné použití, spíše než u rekreačního konopí. Například Florida a Massachusetts neukládají na konopí pro léčebné použití spotřební daň ani prodejní daň (Seddon, 2020). Dále bývají osvobozeny od daně produkty s nízkým obsahem THC jako jsou kanabidiolové oleje, terapeutické produkty apod. (Shanahan & Cy-

renne, 2019). Stejně tak osvobození od daně mohou být (registrovaní) samopěstitelé (Pardo, 2014), popřípadě konopné spolky, jako například v Uruguayi, kde členům ve většině případů je účtován pouze měsíční poplatek, za který mohou získat konopí až do výše měsíčního limitu (40 g) – nejedná se o prodej konopí a daň se tedy neodvádí.

3.21. h/ Kombinace výše uvedeného

Většina států, kde bylo legalizováno konopí, přistoupila jak k zavedení spotřební daně, tak k dani z obrátu. Stejně jako u alkoholu či tabáku, tedy u statků, kde vzniká negativní externalita a internalita. Některé státy (např. Kalifor-

nie) přistoupily jak k jednotkové spotřební dani \$9,25, tak procentní dani z obrátu (15 %) (Seddon, 2020).

NAVRHOVANÁ KOMBINACE VARIANT:

3.21 SPOTŘEBNÍ DAŇ VYBÍRANÁ NA ZÁKLADĚ OBSAHU THC + DAŇ Z PŘIDANÉ HODNOTY + OSVOBOZENÍ OD DANĚ U SAMOPĚSTITELŮ A KONOPNÝCH SPOLKŮ (PLATÍ ADMINISTRATIVNÍ POPLATEK)

ODŮVODNĚNÍ: Ve většině států, které umožňují prodej rekreačního konopí, byla uvalena spotřební daň v místě pěstování a/nebo na velkoobchodní úrovni a na maloobchodní úrovni (místní) daň z prodejní ceny nebo z obrátu (Seddon, 2020). Daň z prodejní ceny či z obrátu není v ČR běžná, proto se jeví jako vhodné zavedení kombinace spotřební daně a daně z přidané hodnoty na konopné produkty, podobně jako u alkoholu a tabáku.

Spotřební daň by měla být odváděna na straně producentů (licencovaní pěstitelé / zpracovatel, resp. moment, kdy konopí opustí daňový sklad na základě obsahu THC zjištěného při analýze certifikovanou laboratoří, jež bude povinnou součástí informace o produktu v systému seed to sale a na obalu produktu). Díky tomuto způsobu zdanění budou produkty s vyšším obsahem THC podléhat vyšším sazbám daně a motivovat tak spotřebitele k nákupu produktů s nižším obsahem THC (Pardo, 2014).

Osvobození od daně se jeví jako odůvodněné u samopěstitelů s ohledem na skutečnost, že se v ČR osvobození od daně týká také domácího vaření piva (malé pivovary s produkcí do 2 000 litrů za rok). Stejně je tomu ve všech zemích, kde je povoleno samopěstování. Samopěstitelé budou odvádět pouze roční poplatek k pokrytí administrativních úkonů spojených s jejich registrací a kontrolou (navrhujeme 500 Kč/rok). U konopných spolků se jeví jako vhodné nastavit poplatek za člena – jako u samopěstitelů tj. 500 Kč/rok. Výběr spotřební daně u konopných spolků by byla anomálie, jelikož konopný spolek je subjekt, u kterého dochází ke spotřebě toho, co vypěstuje a tento vypěstovaný produkt není umístěn na komerční trh. Pokud by docházelo k obcházení a využívání formy konopných spolků za účelem neplacení spotřební daně na komerčním trhu, šlo by takovému subjektu odejmout licenci.

3.22 VÝŠE DAŇOVÉ SAZBY

Jednou ze strategií, jak snížit škody související s konopím, může být při legalizaci rekreačního konopí zdanění, nicméně jeho nastavení může sledovat protichůdné cíle. Obecně státy stojí před rozhodnutím, zda nastavit

nízké daně, aby se omezil nelegální trh, nebo nastavit vysoké daně vedoucí k navýšení příjmů státního rozpočtu a k omezení intenzivního užívání konopí (Hall & Lynskey, 2020).

3.22. a/ Nízké daně

Nízké daně mají tu výhodu, že mohou napomoci zvýšení poptávky po legálním konopí oproti konopí nelegálnímu. Dosavadní zkušenosti z legalizace konopí v USA nasvědčují, že vysoké náklady regulace a zdanění mohou dočasně zvednout ceny konopí (Hunt & Pacula, 2017), nicméně v dlouhodobém horizontu v důsledku zvýšení efektivnosti ceny na legálním trhu klesají (Jonathan P Caulkins et al., 2018).³² U valorických daní, jak klesají výrobní náklady, a tím i náklady na konopný produkt, klesá také daňový výnos. Daň by

se měla tedy zvyšovat s poklesem cen, aby se zamezilo zvýšené spotřebě díky nižší ceně (Pardo, 2014).

Žádný stát USA doposud nezvyšoval daň z konopných produktů takovým tempem, aby zabránil poklesu cen po legalizaci (Hall & Lynskey, 2020). Ke snižování daňových sazeb ale docházelo. Například stát Colorado v roce 2017 snížil daně z konopí, aby konkuroval cenám na černém trhu (Wood 2015). Podobně Oregon zavedl v rámci boje proti nelegálnímu trhu daň výrazně nižší než je aktuální daňová sazba v Coloradu (Parnes et al., 2018). Ve státech USA, které mají program léčebného konopí, je navíc jeho zdanění nižší nebo žádné než u konopí pro rekreační účely (Seddon, 2020).

³² Empirické srovnání, zda jsou ceny v dlouhém období po legalizaci nižší na legálním či nelegálním trhu dosud nebylo provedeno, ačkoli teoretická literatura předpokládá, že díky vyšší efektivnosti produkce budou ceny na legálním trhu nižší.

3.22. b/ Vysoké daně

Pokud je cílem omezení spotřeby, vysoké sazby daní, které zvyšují maloobchodní ceny, by měly odradit rekreační využití a snížit negativní důsledky užívání konopí. Ovšem pokud budou daně a tím i maloobchodní cena příliš vysoké, spotřebitelé nemusí přejít z černého trhu na ten legální (Car-

nevale et al., 2017). U vysokých daní hrozí též obcházení placení daně; v případě nastavení systému seed to sale, jež doporučujeme z důvodu kontroly veškeré konopné produkce, jsou možnosti obcházení daní omezené. Vlády mají také obvykle zájem na legalizaci konopí z fiskálního hlediska,

protože spotřební daně významně přispívají k celkovému rozpočtu. Vládní snaha o navýšení příjmů státního rozpočtu touto cestou však může být v rozporu se zájmy v oblasti veřejného zdraví, kdy je

cílem minimalizovat užívání konopí – vysoké daně mohou spotřebu snižovat, pokud její výpadek není kompenzován černým trhem (Room et al., 2019).

3.22. c/ Určení sazby spotřební daně podle ceny konopí na černém trhu

Zkušenosti u alkoholu a tabáku ukazují, že cena je důležitým determinantem spotřeby na osobu a osob s nadměrnou konzumací (Guindon, 2014; Her, Giesbrecht, Room, & Rehm, 1999). Většina dospělých uživatelů by pravděpodobně upřednostňovala nákup legálního konopí, i kdyby cena na legálním trhu byla o něco vyšší než cena na nelegálním trhu, ovšem kdyby cenový rozdíl byl významný, pravděpodobně by upřednostňovali stále nelegální trh společně

s nezletilými uživateli, kterým by právní předpisy bránily nákupu. Pokud by se cena na legálním trhu výrazně snížila, aby se podkopala černý trh, je pravděpodobné, že úroveň spotřeby se bude zvyšovat (Österberg, 2011). Kompromisním řešením pro stanovení výše daně je snaha o její zacílení na úroveň černého trhu. Tím dojde k eliminaci pobídek pro zvýšení spotřeby z důvodu nízké ceny konopí a současně k maximalizaci příjmů do státního rozpočtu.

NAVRHOVANÁ VARIANTA:

3.22.C URČENÍ VÝŠE SPOTŘEBNÍ DANĚ PODLE CENY KONOPÍ NA ČERNÉM TRHU

ODŮVODNĚNÍ: Cílem legalizace konopí pro rekreační účely není zvyšovat cenu na novém legálním trhu. To by mělo za následek nižší podíl uživatelů na legálním trhu. Na druhou stranu cílem není ani výrazné snížení ceny na legálním trhu, což by mělo za důsledek zvýšení spotřeby konopí v České republice. Vhodné pro optimální výši daně je neměnit konečnou maloobchodní cenu pro koncové spotřebitele. To znamená, po legalizaci trhu s rekreačním konopím ponechat maloobchodní cenu pro koncové spotřebitele na podobné výši jako na současném nelegálním trhu a výši daně určit jako rozdíl mezi (předpokládanými) produkčními náklady a touto cenou. Podrobnější kalkulace a doporučená sazba daně je uvedena v Příloze II. Optimální výše spotřební daně je tam navržena v rozmezí 18 – 39 Kč za gram konopí (nutno přepočíst na gram THC s využitím průměrné potence konopí; v roce 2019 činila 8,8 %).

3.23 VÝBĚR DANĚ

S výběrem daně se pojí otázky samotného rozdělení a rozpočtového určení, tedy kdo bude příjemcem daňových výnosů z legalizace konopí pro rekreační účely.

Popřípadě stát může určit, na jaké účely přesně daňové výnosy budou určeny. Důležitá je i samotná daňová administrativa spojená se zavedením nové daně z konopí.

3.23. a/ Rozdělení daňových příjmů (obce / kraje / stát)

Negativní externality spojené s rekreačním konopím jsou do značné míry lokální, a je proto vhodné, aby část výběru daně byla sdílena s obcemi a kraji. Rozdělení daně je též závislé na možnosti obcí vymezit lokality pro prodej rekreačního konopí. V Kanadě 75 % příjmů z daní připadá na provincie a teritoria a 25 % pro federální vládu. K tomu ještě federální příjmy budou ročně omezeny

na 100 milionů CAD, přičemž přebytek bude plynout do provincií a teritorií (Department of Finance, 2017) (Shanahan & Cyrenne, 2019). V Coloradu připadá na místní vlády 10 % z 15% konopné daně (Colorado Revised Statutes, 2020).

Obdobně je rozdělení daně řešeno v České republice u hazardu, kdy 65 % daňových příjmů z technických her se stává příjmem obcí a u ostatních her je to 30 %.

3.23. b/ Daňová administrativa

Ve většině zemí samotný výběr daně probíhá stejným způsobem jako například u spotřební daně z alkoholu, tabáku a podobně. Zavedení zcela nové daně (např. specifická konopná daň) a samotný

výběr této daně by představovalo zvláštní a nové náklady. Je žádoucí maximálně využít stávající strukturu spotřební daně a daňové infrastruktury k úspoře nákladů na samotný výběr daně.

3.23. c/ Účelové určení daně

Stát musí též zvážit, jak naložit s daňovým výnosem z prodeje konopí. Část výnosů je možno využít na regulační dohled nad legalizovaným trhem a na výběr samotné daně, ačkoli zde existují obavy, že závislost orgánu pro vymáhání regulace na daňových příjmech ze samotného odvětví, nad nímž dohlíží, mohlo být střetem zájmů (Carnevale et al., 2017).

Provoz regulačního orgánu lze financovat také přímo ze státního rozpočtu anebo z licenčních poplatků.

Dále mohou být příjmy z daní a potažmo licencí využity na zajištění sociálně žádoucích činností podporujících veřejné zdraví. Například v Coloradu jsou daňové výnosy vyčleněny na veřejné školy, investiční výstavbu a prosazo-

vání předpisů v odvětví konopí (Colorado Proposition AA, 2013). Washington vyčleňuje finanční prostředky na kampaně, které mají odradit od užívání nezletilé, veřejné vzdělávání a veřejné zdravotní a hodnocení dopadů programu. Daňové příjmy nefinancují regulační dohled (WSL UCSA, Act 69) (Uniform Control Substances Act, 2016) (Carnevale et al., 2017). Daňový výnos získaný z prodeje konopí

v Uruguayi se používá k financování regulátora (IRCCA) a také k národní kampani zaměřené na poučení veřejnosti o užívání konopí (Murkin, 2016).

V České republice nebyl dosud institut účelového určení daně nebo její části zaveden; licenční poplatky je možno vyčlenit jako příjem do rozpočtu vydávající Agentury.

NAVRHOVANÁ KOMBINACE VARIANT:

3.23 ČÁST DANĚ BUDE URČENA KRAJŮM (20 %) A OBCÍM (40 %) + NEZAVÁDĚT NOVOU DAŇOVOU ADMINISTRATIVU (VYUŽÍT MECHANISMUSY VÝBĚRU DPH A SPOTŘEBNÍ DANĚ)

ODŮVODNĚNÍ: Podobně jako u hazardu i u legalizace konopí lze očekávat negativní externality spojené s užíváním rekreačního konopí v rámci obce. Tyto náklady spojené s negativními externalitami nese i obec, a proto by se část daňových příjmů měla stát daňovým příjmem rozpočtů obcí. K přesnému rozdělení daňových příjmů a poplatků z licencí by bylo vhodné znát externí náklady spotřeby rekreačního konopí a jejich rozdělení na „lokální“, „krajské“ a „celostátní“ dle dopadu, ale taková kalkulace není dostupná. Negativní externality ponese jak samotná obec z existence prodejny na svém území a části uživatelů z této obce, ale i stát především prostřednictvím zvýšených zdravotních nákladů a kraje v rámci programů protidrogové politiky. Uživatelé nebudou pouze z dané obce, ale mohou být i z okolních obcí v kraji. Ovšem spotřební daň typicky není vybírána v místě spotřeby. Co se týče daně z přidané hodnoty, zde již existuje obecný rozpočtový režim určení daně.³³

³³ U DPH je už alokace nastavena – podíl krajů činí 8,92 %, podíl obcí činí 23,58 % jde obcím a 67,5 % je určeno do státního rozpočtu.

Proto navrhujeme rozdělení výnosu ze spotřební daně na všechny tři subjekty s tím, že obce získají 40 %, kraje 20 % a stát 40 %. Návrh rozdělení daňového výnosu (40 % stát, 20 % kraj, 40 % obce) vyjadřuje předpokládané rozdělení nákladů a případných externalit spojených s regulací konopí; na úrovni státu a obcí bude docházet k regulaci licencovaných subjektů, ke kontrolám a k vymáhání regulace a na úrovni státu a krajů může docházet ke zvýšeným zdravotním nákladům v souvislosti s léčbou problémového užívání konopí a souvisejících zdravotních stavů. **Přesný podíl daňového výnosu je z části arbitrární a může být dále stanoven na základě politického procesu.**

Poplatky od samopěstitelů a z konopných spolků lze rozdělit dle stejného principu. Místní část daně by bylo možné odvádět podle lokace daňového skladu anebo se zaměřit na odvod v místě spotřeby, využít systém seed to sale k lokalizaci prodeje. Tím by byly lépe kompenzovány místní externality.

Ačkoli v zahraničí, kde došlo k legalizaci konopí pro rekreační účely, část daňových příjmů připadla přímo na zajištění činnosti na podporu veřejného zdraví, v České republice není účelové určení daně uplatňováno, a proto jej nedoporučujeme zavádět.

Je žádoucí maximálně využít stávající strukturu spotřební daně. Klíčovým prvkem se jeví správně určit daňový sklad, tedy zda je spotřební daň odváděna ve fázi výroby, zpracování anebo skladování (tj. zda bude typicky odváděna na úrovni pěstitele nebo zpracovatele). V režimu daňového skladu je produkt od daně podmíněně osvobozen; daň se vybírá teprve v okamžiku opuštění daňového skladu – uvedení do volného daňového oběhu. V případě trhu s konopím by nominálním plátcem daně byl de facto producent ve fázi předání dokončeného komercializovaného produktu distributorovi, eventuálně v případě vertikální distribuce v okamžiku předání k maloobchodnímu prodeji.



3.24 SANKCE

3.24. a/ Nakládání s konopnými látkami mimo rámec autorizovaného jednání bude posuzováno jako trestný čin

Ve všech zemích, kde došlo k legalizaci rekreačního konopí, je nelegální činnost nad rámec legálního trhu posuzována jako přestupek nebo jako trestný čin s trestem ve formě pokuty až odnětí svobody. Prodej nezletilým je ve všech zemích považován za trestný čin s trestem odnětí svobody až do 10 let ve Washingtonu a až 14 let v Kanadě. Držení nad legální limit, nelegální prodej, distribuce a nezákonné pěstování je většinou považováno v těchto zemích za přestupek i trestní čin v závislos-

ti na množství (Adinoff & Cooper, 2019). Tato varianta navrhuje, aby nakládání s konopnými látkami mimo rámec autorizovaného jednání bylo posuzováno pouze jako trestný čin. To znamená, že dojde ke zpřísnění trestů nelegálního jednání v souvislosti s nakládáním s konopnými látkami v porovnání se současnou situací. Přínosem této varianty může být přesun výrazné většiny spotřebitelů z černého trhu na legální, ovšem s výrazně vyššími náklady na vymáhání práva v rámci trestného řízení.

3.24. b/ Nakládání s konopnými látkami mimo rámec autorizovaného jednání bude posuzováno jako přestupek

Tato varianta navrhuje posuzování nelegálního nakládání s konopnými látkami pouze jako přestupek, to znamená zmírnění trestů za nelegální nakládání s konopnými látkami. Ve státech USA, kde došlo k legalizaci rekreačního konopí, je veřejná konzumace konopí považována za občansko-právní přestupek a je postižitelná pokutou. V District of Columbia je veřejná spotřeba považována za přestupek, avšak trest může zahr-

nout až 60 dní ve vězení (Pardo, 2020). Držení více než povoleného množství konopí na veřejnosti je považováno za přestupek, přičemž sankce se pohybují podle jednotlivých států, ale nejčastěji spočívají v omezené pokutě (Seddon, 2020). S legalizací rekreačního konopí ovšem musí být upraven zákon týkající se sankcí v případech, kdy se takového jednání dopustí oprávněné subjekty.

3.24. c/ Rehabilitace

Jednotlivé jurisdikce v minulosti posuzovaly, jak by měly přistupovat k odsouzeným za trestné činy související s konopím, které jsou nyní legální. To má nejen důsledky kvůli různým vedlejším důsledkům spojeným se záznamem

o drogové činnosti nebo trestu odnětí svobody, ale také to může ovlivnit, kdo se bude účastnit nově legálního trhu. Jak v Kanadě, tak v USA po legalizaci rekreačního konopí jurisdikce zahájily milosti či výmazy z rejstříků trestů souvi-

sejících s odsouzením za užívání konopí v minulosti (Fischer et al., 2020). K tomuto docházelo u méně závažných konopných trestných činů (Adinoff & Cooper, 2019).

3.24. d/ Kombinace výše uvedeného

Ve většině jurisdikcí došlo jak ke změně trestní legislativy týkající se konopných činů, tak i ke zpětnému posouzení odsouzených pachatelů konopných trestných činů a k jejich rehabilitaci.

NAVRHOVANÁ VARIANTA:

3.24 NAKLÁDÁNÍ S KONOPNÝMI LÁTKAMI MIMO RÁMEC AUTORIZOVANÉHO JEDNÁNÍ BUDE POSUZOVÁNO JAKO PŘESTUPEK ČI TRESTNÝ ČIN V SOULADU S AKTUÁLNÍ ÚPRAVOU; ZÁKON NOVĚ STANOVÍ SANKCE V PŘÍPADECH, KDY SE TAKOVÉHO JEDNÁNÍ DOPUSTÍ OPRAVNĚNÉ SUBJEKTY

ODŮVODNĚNÍ: Zákon přináší legalizaci trhu s konopím pro rekreační účely pro držitele patřičného oprávnění od Agentury. Držení konopí, jeho pěstování, zpracování a distribuce mezi subjekty bez tohoto oprávnění bude i nadále posuzováno podle trestního zákona (nebo jako přestupek, pokud jde o držení malého množství konopí nebo pěstování malého množství rostlin pro vlastní potřebu), v souladu s aktuální úpravou.

Snižování, nebo změna trestné činnosti na přestupek či úplná beztrestnost není žádoucí, jelikož by došlo k narušení mezinárodních závazků směrem k Evropské unii a OSN. Toto snižování trestů u nelegální činnosti by i snižovalo samotný efekt legalizace, jelikož by došlo k vytvoření dalších pobídek setrvání na nelegálním trhu.

U držení a spotřeby se jeví jako vhodné nastavit specifické sankce pro oprávněné spotřebitele, kdy bezúplatné předání konopí oprávněným držitelem či samopěstitelem nad 10 g dalším oprávněným držitelům bude přestupek a předání jakéhokoli množství neoprávněnému držiteli anebo prodej neoprávněnému držiteli bude trestný čin. Tento odstupňovaný systém sankcí bude motivovat jedince k registraci / získání oprávnění.

3.25 VYMEZENÍ SUBJEKTŮ, JEŽ MOHOU BÝT DRŽITELI LICENCE

3.25. a/ Žádná zvláštní omezení nad rámec běžných požadavků pro podnikatelské subjekty

Znamenalo by to tedy podnikání v oblasti konopného průmyslu bez jakýchkoli restrikcí. Tento režim neexistuje v žádné zemi, kde došlo k legalizaci rekreačního konopí.

3.25. b/ Požadavek trestní bezúhonnosti

Většina států, kde došlo k legalizaci rekreačního konopí, striktní požadavek o trestné bezúhonnosti nezavedla. Colorado požaduje

beztrestnost za poslední 3 roky od podání žádosti o udělení licence.³⁴

³⁴ SB 19-224.

3.25. c/ Požadavek trestní bezúhonnosti u určitých trestných činů

Většina států při udělování licencí přistupuje ke kontrole trestního rejstříku s ohledem na okolnosti všech relevantních událostí, jak samotného zatčení, tak případně odsouzení. Posuzuje se závažnost, počet a četnost trestních

činů, s datem poslední události, či sdružování s organizovaným zločinem, účastí na násilných trestných činech a podobně, jako je tomu například v Kanadě.³⁵

³⁵ Cannabis Regulations (Section 53).

3.25. d/ Požadavek domácího ekonomického subjektu

Požadavky mohou zahrnovat i požadavek na trvalý pobyt na území České republiky pro vlastníky společností působících v konopném průmyslu. Tento požadavek omezující investice mimo stát by mohl posílit ekonomiku státu tím, že by obyvatelům umožnil více těžit z ekonomických příležitostí tohoto nového legálního odvětví. Například Colorado vyžaduje k získání licence dvouletý pobyt na území Colorada a stát Washington má šestiměsíční podmínku rezidentů pro žadatele o licence a pobyt si musí žadatel

zachovat po dobu podnikání (Carnevale et al., 2017).

Vzhledem k tomu, že na zahraničních trzích v USA, Kanadě i Uruguay již existují etablované subjekty s vyvinutými produkčními technologiemi či prodejními strategiemi v kontextu legálního rekreačního konopí, mohla by ochrana domácího trhu například v počátečních fázích legalizace vést ke snadnějšímu etablování domácích hráčů, jež doposud nemají s novým odvětvím zkušenosti. Ochrana domácího trhu by

tak mohla podpořit drobné podnikání na trhu, ale současně i omezit jeho efektivnost, ale současně i zabránit rozvoji praktik, jež jdou proti zájmům veřejného zdraví a na které nebude regulátor dostatečně připraven.

Stát má několik možností, jak ochránit domácí trh. První skupinou mohou být dovozní a vývozní ochranná opatření, jako jsou cla a množstevní kvóty. Ovšem tato opatření nemá Česká republika možnost ovlivnit, obchodní politika patří do výhradní kompetence orgánů EU. Další možnosti mohou být necelní překážky jako jsou zdravotní, jakostní certifikáty, technické překážky obchodu. Tyto neviditelné překážky omezují dovoz zboží prostřednictvím jiných mechanismů než pouhým zavedením cel. Krajní možností je pak zákaz dovozu. Jak bylo citováno výše, Evropský soudní dvůr nepovažuje konopí za zboží obchodovatelné na jednotném trhu. Od toho je však třeba odlišit vstup zahraničních subjektů na trh v České republice, který spadá pod volný pohyb investic a kapitálu a pod svobodu usazování. Zatímco omezení prodeje konopí cizincům je odůvodnitelné potlačováním škodlivých následků, zamezit cizincům vstupu na trh o tento cíl opřít nejde, musel by být nalezen jiný legitimní cíl. To však půjde stěží, protože z praktického hlediska je zcela lhostejné, z jaké země původu konopí pochází nebo zda jej vlastní domácí či cizí státní příslušník.

V listopadu 2020 řešil Evropský soud zákaz CBD výrobků ve Francii³⁶. Soud se zabýval dvěma otázkami. (I) porušuje-li tento zákaz nařízení EU č. 1307/2013 a č. 1308/2013 týkající se společného zemědělského trhu a (II) zásadu volného pohybu zboží stanoveného v č. 34 a 36 Smlouvy o fungování EU. U první otázky soud rozhodl, že CBD nelze považovat za zemědělský produkt a nespadá tedy do oblasti působnosti těchto nařízení. U druhé otázky se řešilo, zda se CBD kvalifikuje jako omamná látka podle Jednotné úmluvy OSN o omamných látkách. Soud konstatoval, že je v rozporu s účelem a obecným duchem úmluvy považovat CBD za omamnou látku, protože na základě dostupných vědeckých důkazů nemá CBD psychotropní účinky nebo škodlivé účinky na lidské zdraví. Co se týče volného pohybu zboží, soud rozhodl, že francouzské omezení je množstevním omezujícím opatřením na dovoz podle článku 34 a že podle článku 36 může být omezení odůvodněno ochranou veřejného zdraví. Soud dospěl k závěru, že je na vnitrostátním předkládajícím soudu, aby určil, zda je omezení odůvodněno ochranou veřejného zdraví, či nikoli, ale poskytl vnitrostátnímu soudu určité pokyny, tedy že vláda může uložit zákaz pouze v případě, že po „komplexním vědeckém posouzení“ zjistí, že riziko existuje.

³⁶ Case C-663/18.

NAVRHOVANÁ VARIANTA:

3.25.C PROKÁZÁNÍ BEZÚHONNOSTI U DROGOVÉ, NÁSILNÉ A JINÉ ZÁVAŽNÉ TRESTNÉ ČINNOSTI VLASTNÍKŮ A JEJICH MANŽELŮ / MANŽELEK S VÝJIMKOU PODMÍNĚNÝCH TRESTŮ V SOUVISLOSTI S KONOPÍM

ODŮVODNĚNÍ: Omezení se bude vztahovat zejména na trestní bezúhonnost kandidátů, popřípadě jinými návykovými látkami. Dále je možno vymežit, zda může být licence poskytnuta zahraničním subjektům a popřípadě stanovit další obecné podmínky pro podnikání v konopném průmyslu.

Požadavek trestní bezúhonnosti se jeví jako vhodný požadavek, především k minimalizaci kriminální činnosti v této legalizované oblasti. Celková trestní bezúhonnost není v žádné zemi aplikována. Ve všech zemích se požaduje bezúhonnost u násilných a závažných trestných činů, stejně jako u závažných drogových trestných činů spojených s organizovaným zločinem. Výjimku může tvořit konopná trestná činnost do výše podmíněného trestu odnětí svobody, aby nedocházelo k vyloučení osob, jež se konopím a jeho pěstováním zabývali v méně rizikové míře v období před legalizací. Je vhodné trestní bezúhonnost rozšířit i na manželky a manžely vlastníků, kvůli účelovému založení podnikatelské činnosti v konopném průmyslu na partnera, který splňuje trestní bezúhonnost.

Dále předchozí zkušenosti doporučují omezit majetkové propojení alkoholového a tabákového průmyslu s konopným průmyslem a tím omezit vliv tohoto průmyslu na vznik zcela nového legálního trhu. V případě ochrany domácího trhu by stát za určitých okolností mohl využít dovozní a vývozní ochranná opatření (cla, kvóty), ale tyto obchodní politiky patří do výhradní kompetence orgánů EU – ta v současné době trh s konopím nereguluje. Případný zákaz dovozu zase může být v rozporu se základními svobodami vnitřního trhu Evropské unie.



3.26 OPATŘENÍ V DOPRAVĚ

3.26. a/ Zachování stávajících opatření pro řízení pod vlivem konopí

Konopí je nejčastější nelegální drogou identifikovanou u řidičů a odhaduje se, že dopravní nehody společně s poruchami užívání způsobují nejvíce zdravotních nákladů užívání konopí (Fischer, Daldegan-Bueno, & Boden, 2020). Vliv konopí na řízení se v literatuře stále diskutuje, ale obecně experimenty ukazují, že po požití konopí se reakční časy, úkoly rozdělené pozornosti a celkové kognitivní vnímání zhoršují (Hartman & Huestis, 2013; M. A. Kleiman, Jones, Miller, & Halperin, 2018).

Výzkumy ukazují, že u řidičů pod vlivem marihuany a alkoholu je mnohem vyšší pravděpodobnost havárie, než pod vlivem pouze jedné z těchto látek (Pacula et al. 2014). Ovšem u států, kde došlo k legalizaci konopí, nejsou pozorovány žádné rozdíly v míře úmrtnosti v dopravě, a to jak v Kanadě (Rotermann, 2020), tak v USA (Leyton, 2019). Z toho titulu se nezdá nutné opatření v dopravě v souvislosti s legalizací konopí upravovat.

3.26. b/ Zpřísnění stávajících opatření pro řízení pod vlivem konopí

Všechny státy, které legalizovaly konopí, zakazují řízení pod vlivem konopí. Některé státy stanovily zákonné limity obsahu THC v krvi. Například Colorado a Washington stanovily limit 5 ng/ml v krvi stejně jako Kanada (Pacula et al. 2014: 1025; Seddon, 2020). Uruguay nastavila zákonný limit na hladině 10 ng/ml THC v krevním séru. Ovšem díky politice nulové tolerance pro řízení pod vlivem alkoholu vznikla v Uruguayi nižší prahová hodnota pro kombinaci konopí a alkoholu (Spithoff, Emerson,

& Spithoff, 2015). Dále státy regulují převážení konopí u registrovaných spotřebitelů v automobilu. Většinou se musí jednat o zavíratelný kontejner a nesmí být snadno přístupný řidiči. To platí i pro spolucestující (Seddon, 2020). Tato opatření jsou specifická pro situaci, kdy je konopí regulováno. Obecně ve všech kanadských provinciích a teritoriích je zakázáno užívání konopí ve vozidlech, a to dokonce i v zaparkovaných vozidlech (Lancione, 2020).

3.26. c/ Zmírnění stávajících opatření pro řízení pod vlivem konopí

Co se týče sankcí za řízení pod vlivem konopí, tak někteří vědci tvrdí, že jelikož rizika řízení pod vlivem konopí jsou sama o sobě mnohem nižší než u alkoholu, ne-

mělo by být toto jednání kvalifikováno jako trestní čin (M. A. Kleiman et al., 2018).

NAVRHOVANÁ VARIANTA:

3.26.C ZACHOVÁNÍ STÁVAJÍCÍCH OPATŘENÍ PRO ŘÍZENÍ POD VLIVEM KONOPÍ

ODŮVODNĚNÍ: Jeví se jako vhodné zachovat stávající pravidla pro konopí v dopravě, jelikož dosavadní studie neukazují nárůst dopravních nehod v souvislosti s legalizací.



3.27 PŘECHODNÉ OBDOBÍ

3.27. a/ Otevření některých tržních kanálů později

Například Uruguay samotný komerční prodej skrze lékárny uvolnila později až po samopěstování a konopných klubech (Queirolo, 2020). Podobně přistoupilo k legalizaci například Colorado, které

nejdříve legalizovalo samotné držení a pěstování v roce 2013, ale samotný prodej, resp. licencované prodejny byly otevřeny až v roce 2014 (Roberts, 2019).

3.27. b/ Povolení některých produktů později

Například Kanada legalizovala edibles, extrakty a ostatní konopné produkty později než samotnou konopnou sušinu. Ovšem důvodem legalizace těchto produktů byla snaha, poskytnout širší škálu

konopných produktů kanadským obyvatelům a toto by mělo pomoci dosáhnout vytyčeného cíle legalizace v Kanadě, a to vytěsnění nelegálního trhu s konopím (Seddon, 2020).

3.27. c/ Rozvolnění trhu později

Navržená úprava je spíše restriktivní; v dlouhém období je možno úpravy rozvolňovat, ale je obtížnější je zpřísnovat. Je možné, že

některé parametry se budou jevit jako ekonomicky neviabilní a bude nutno je upravit.

3.27. d/ Úprava daní později

V zahraničí docházelo ke snižování daně, ne k jejímu zvyšování. Ke snížení daně přistoupilo Colorado, aby konkurovalo cenám na černém trhu (Wood 2015). Stejně tak Washington přistoupil ke zjednodušení daňového mode-

lu na jednu daňovou sazbu (Carnevale et al., 2017). V navrhované úpravě je kalkulováno s nutností vyrovnat cenu s nelegálním trhem v momentě legalizace.

NAVRHOVANÁ KOMBINACE VARIANT:

3.27 OTEVŘENÍ ONLINE TRHU POZDĚJI + OTEVŘENÍ TRHU POUZE S KONOPNOU SUŠINOU A LEGALIZACI DALŠÍCH KONOPNÝCH PRODUKTŮ POSODIT POZDĚJI + MOŽNÁ REVIZE DAŇOVÝCH SAZEB

ODŮVODNĚNÍ: U ostatních států se jeví omezení edibles jako vhodné řešení. Na nelegálním trhu edibles nehrají zásadní roli a ti, kteří si jej chtějí dopřát, to mohou snadno udělat doma pomocí legálně pořízeného konopí. Omezení trhu s ostatními konopnými produkty nejprve umožní, aby se trh stabilizoval bez nich a dává státu možnost je později povolit (Carnevale et al., 2017).

Obecně se jeví, že na začátku legalizačního procesu může být prozíravé chybovat na straně přísnějších předpisů, protože je snazší předpisy odstraňovat, jakmile bude k dispozici více důkazů, než zpřísnit regulační úpravu později, což může být díky lobbingu nových hráčů na trhu výrazně složitější (Jonathan P Caulkins et al., 2019).

Z výše zmíněných zkušeností v zahraničí se jeví jako vhodné nejprve otevřít trh pouze s konopnou sušinou a posouzení otevření trhu s dalšími konopnými produkty posoudit později, stejně jako otevření online prodeje.

Pokud budou ceny na nelegálním trhu výrazně klesat a společenské náklady spojené s rekreačním konopím růst, mohla by být výše spotřební daně revidována.









4

PLÁN EVALUACE, MĚŘITELNÉ VÝSLEDKY, SBĚR A ZPŘÍSTUPNĚNÍ DAT

4 PLÁN EVALUACE, MĚRITELNÉ VÝSLEDKY, SBĚR A ZPŘÍSTUPNĚNÍ DAT

Zákon musí obsahovat povinnost provést po stanoveném období (např. tři a šest let od účinnosti) ex-post evaluaci a zajistit k tomu dostupnost potřebných dat. K těmto obdobím by bylo vhodné vztahovat případné koncepční změny regulace. Pokud by změny probíhaly průběžně, bude těžké odlišit výsledky regulačního nastavení od dopadů konkrétních

změn. Na druhou stranu je nutné počítat s nutností zavést či upravit opatření v zájmu ochrany veřejného zdraví v horizontu kratším než je navržené období. Za evaluaci je typicky odpovědný gesční orgán, může být zajištěna in-house nebo externě od výzkumné instituce (a financována z rozpočtu gesčního orgánu nebo např. jako projekt TAČR).

4.1 STANOVENÍ MĚRITELNÝCH VÝSLEDKŮ:

- Spotřeba konopí před/po, rekreační a medicínská, v různých stupních intenzity (zcela příležitostní spotřebitelé, návykoví spotřebitelé atd).
 - Spotřeba legálního rekreačního konopí měřená na základě tržeb prodejců.
 - Počet unikátních registrovaných uživatelů.
 - Počty uživatelů v jednotlivých populačních skupinách měřené na základě výběrových šetření a odhady spotřeby z téhož zdroje dat.
 - Užívání konopí mezi mladistvými na základě školních studií.
- Hospitalizace na předávkování a další komplikace v souvislosti s užitím konopí před a po legalizaci.
- Žádosti o léčbu a adiktologické služby.
- Počty osob stíhaných / odsouzených / vězněných za drogové delikty, separátně pro konopí a ostatní látky.
- Přestupková agenda v souvislosti s konopím.
- Daňové příjmy.
- Administrativní náklady – regulace, provoz Agentury, výběr daní, náklady na léčbu.
- Ceny rekreačního a nelegálního konopí.
- Počty registrovaných subjektů a objemy produkce.

4.2 DOSTUPNOST DAT

Zákon musí zakomponovat dostupnost dat pro potřeby evaluace i pro širokou veřejnost. Tj. povinnost úřadů i soukromých subjektů data evidovat a v určité formě je poskytovat státu. Anonymizovaná individuální data musí být

přístupná pro výzkumné účely i pro širokou veřejnost. Část dat, u kterých případně nejde provést anonymizaci, má být přístupná v utajeném režimu pro potřeby evaluace a výzkumné účely obecně.

Typy dat:

- Prodaná množství a ceny od prodejců, distributorů a výrobců (jednotlivé transakce nebo z nich generované statistiky na velmi detailní úrovni agregace).
- Základní popisné údaje o prodejcích, distributorech a výrobcích.
- Měření spotřeby: Individuální spotřebitelské účty (anonymizovaný soubor či reprezentativní 10% podvýběr).
- Výběrová šetření měřící legální i nelegální spotřebu, se zaměřením na rizikové skupiny (využití šetření ESPAD nebo vlastní).
- Anonymizované údaje policie, státních zastupitelství a soudů na úrovni jednotlivých trestních řízení a z nich generované statistiky na detailní úrovni agregace.
- Anonymizované údaje o hospitalizacích a z nich generované statistiky na detailní úrovni agregace.







5

KONZULTACE S DOTČENÝMI SUBJEKTY

5 KONZULTACE S DOTČENÝMI SUBJEKTY

Byla provedena konzultace se zástupci uživatelů konopí. Z výsledků konzultace vyplynuly zejména:

- Obava ohledně dodržení anonymity vzhledem k navrženému systému registrace spotřebitelů.
- Podpora legalizace samopěstování a zavedení konopných spolků.
- Názor, že by bylo vhodné centrální registraci a spotřebitelské účty nahradit registrací v konopných spolcích.
- Obava, zda je předkládaný návrh schopen anticipovat vhodné modely regulace a s tím související návrh legalizovat experimenty na místní úrovni a regulaci stanovit na základě jejich výsledku.







6

ZHODNOCENÍ EXISTUJÍCÍCH PRÁVNÍCH ÚPRAV V ČESKÉ REPUBLICCE

6 ZHODNOCENÍ EXISTUJÍCÍCH PRÁVNÍCH ÚPRAV V ČESKÉ REPUBLICE

V příloze IV. této zprávy jsou uvedeny regulační varianty, jež byly zvažovány v kontextu České republiky. Jednalo se zejména o úpravy, jež se aktuálně vztahují k regulaci alkoholu a tabáku, hazardu, kouření na veřejných prostranstvích, pěstování technického konopí a pěstování léčebného konopí:

- A/ § 285; § 284; § 283 zákona č. 40/2009 Sb., Trestního zákoníku;
- B/ Zákon č. 61/1997 Sb., o lihu;
- C/ Zákon č. 167/1998 Sb., o návykových látkách;
- D/ Zákon č. 353/2003 Sb., o spotřebních daních;
- E/ Zákon č. 187/2016 Sb., o dani z hazardních her;
- F/ Zákon č. 186/2016 Sb., o hazardních hrách;
- G/ Zákon č. 65/2017 Sb., o ochraně zdraví před škodlivými účinky návykových látek;
- H/ Příloha ke stanovisku trestního kolegia Nejvyššího soudu k výkladu pojmu „množství větší než malé“ u omamných a psychotropních látek a přípravků je obsahujících a jedů (§ 283, § 284, § 285 tr. zákoníku) sp. zn. Tpjn 301/2013;
- I/ Nařízení vlády č. 455/2009 Sb., Nařízení vlády č. 455/2009 Sb., kterým se pro účely trestního zákoníku stanoví, 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;
- J/ položka č. 92 přílohy zákona č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů;
- K/ Novela zákona o návykových látkách,
<https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=8&CT=864&CT1=0>.







7

PŘEHLED OPRAVNĚNÝCH SUBJEKTŮ NAVRHOVANÉ REGULACE

7 PŘEHLED OPRAVNĚNÝCH SUBJEKTŮ NAVRHOVANÉ REGULACE

7.1 UŽIVATELÉ

FORMA: fyzická osoba

REGISTRACE: u Agentury / IOPL

- opravňuje k držení maximálně 100 g sušiny konopí pro vlastní potřebu v místě bydliště a 10 g na veřejnosti,
- opravňuje k nákupu až 100 g sušiny konopí za měsíc (klouzavý, vždy od posledního nákupu, nepřevoditelné do dalšího měsíce) v retail síti nebo v rámci konopného spolku (tzn. limit na nákup je 10 g sušiny za den = max. držba na veřejnosti),
- opravňuje k bezúplatnému sdílení maximálně 10 g sušiny konopí, ale pouze osobě, která má povolení k nakládání (tj. je také registrovaný uživatel nebo samopěstitel).

PODKLADY PRO ŽÁDOST O OPRAVNĚNÍ / POŽADAVKY NA DRŽITELE: platný občanský průkaz a starší 18 let

POPLATEK / DAŇ: žádné

SANKCE:

- bezúplatné předání samopěstitelem nad 10 g dalším oprávněným držitelům je přestupek; předání jakéhokoli množství neoprávněnému držiteli anebo prodej neoprávněnému držiteli je trestný čin,

7.2 SAMOPĚSTITELÉ

FORMA: fyzická osoba

REGISTRACE: u Agentury / IOPL

- opravňuje k vypěstování maximálně 5 rostlin konopí pro vlastní potřebu (možno nahlásit při sklizni 1, 2, 3, 4 nebo 5 rostlin),
- registrace jako člen spolku nebo samopěstitel automaticky snižuje měsíční limit nákupu konopí v retail. síti na 50 g sušiny měsíčně,
- povinnost ohlásit předpokládaný termín sklizně a následně také počet vypěstovaných rostlin (1, 2, 3, 4 nebo 5) a sklizený objem konopí před sušením, na základě kterého bude určen oprávněně držený objem sušiny,
- Agentura může provést náhodnou nebo cílenou kontrolu počtu rostlin a (odhad) sklizeného konopí v předpokládaném termínu sklizně, popř. na základě ohlášeného množství; součástí může být analýza vzorku konopí pro stanovení, zda jde o rostliny s obsahem CBD,

- opravňuje k bezúplatnému sdílení maximálně 10 g konopí (stejně jako uživatel viz. 6.2.a).

PODKLADY PRO ŽÁDOST O OPRÁVNĚNÍ / POŽADAVKY NA DRŽITELE: platný občanský průkaz a starší 18 let

REGISTRACE U OBCE: ne

POPLATEK / DAŇ: jednorázový poplatek 500 Kč spojený s registrací

SANKCE:

- bezúplatné předání samopěstitelem nad 10 g dalším oprávněným držitelům je přestupek; předání jakéhokoli množství neoprávněnému držiteli anebo prodej neoprávněnému držiteli je trestný čin,
- co je nad 5 rostlin, je přestupek – pokuta a ztráta oprávnění; to samé, pokud je zjištěn větší objem sušiny než bylo ohlášeno jako sklizené konopí.

7.3 KONOPNÝ SPOLEK

FORMA: spolek (nezisková organizace)

LICENCE: (schválení Agenturou / IOPL, není udělena automaticky)

- opravňuje k vypěstování maximálně 5 rostlin konopí na člena na základě delegování samopěstitelské pravomoci,
- výdej konopí je možný ve dvou variantách: (1) po jednorázových výběrech až 10 g za den (max. 100 g měsíčně) pouze členům spolku, (2) rozdělením sklizně; stanovení způsobu rozdělení sklizně a její distribuce je předmětem žádosti o licenci,
- maximální objem produkce konopí 250 rostlin a 50 členů v daný moment,
- výdej konopí formou rozdělení sklizně automaticky snižuje měsíční limit nákupu konopí v retail. síti na 50 g měsíčně (u jednorázových výběrů je limit 100 g na měsíc uplatněn napříč spolky i maloobchodem).

PODKLADY PRO ŽÁDOST O OPRÁVNĚNÍ / POŽADAVKY NA DRŽITELE:

- doklad o založení spolku dle občanského zákoníku a doložení stanov organizace,
- plán pěstebních prostor a technologií; plán výdeje konopí,
- doklad o vlastnictví, nájmu nebo budoucím nájmu provozovny,
- plán aktivit vedoucích ke snižování škod z užívání konopí mezi členy spolku,
- čestné prohlášení ohledně nezávislosti zakládajících členů na alkoholovém a tabákovém průmyslu,

- výpis z rejstříku trestů pro zakládající osoby (v případě podmíněného trestu v souvislosti s konopím také doložení úředně ověřené kopie rozsudku),
- v případě schválení licence doklad o školení výdejního personálu.

REGISTRACE U OBCE: ano (předložení plánu pěstebních prostor, pěstebních technologií a výdejních prostor nebo mechanismu výdeje)

POPLATKY / DANĚ:

- jednorázový poplatek 3 000 Kč spojený s registrací a případnou kontrolou, roční poplatek 1 000 Kč za obnovení licence,
- poplatek 500 Kč za člena za rok (je možno požádat o odpuštění z terapeutických důvodů) – viz návrh na konopnou substituci Podanými rukami, kde se nejedná čistě o léčebné konopí, ale ani o rekreační užívání.

DALŠÍ POVINNOSTI:

- spolek má povinnost vést evidenci členů a rozděleného konopí (pozn. ze zákona obecně nemá); je možné být členem pouze jednoho konopného spolku; příslušnost ke konopnému spolku vyplývá z registračního systému (nelze zaregistrovat osobu přihlášenou jinde),
- součástí žádosti o licenci je plán harm reduction aktivit pro členy spolku.

SOUBĚH LICENCÍ: ne

7.4 PĚSTÍRNA

FORMA: libovolná právnická osoba

PODKLADY PRO ŽÁDOST O OPRÁVNĚNÍ / POŽADAVKY NA DRŽITELE:

- doklad o registraci právnické osoby a její vlastnické struktuře,
- plán pěstebních prostor a technologií,
- plán zabezpečení,
- doklad o vlastnictví, nájmu nebo budoucím nájmu provozovny,
- čestné prohlášení ohledně nezávislosti zakládajících členů na alkoholovém a tabákovém průmyslu,
- výpis z rejstříku trestů pro zakládající osoby (v případě podmíněného trestu v souvislosti s konopím také doložení úředně ověřené kopie rozsudku).

LICENCE: (schválení Agenturou / IOPL, není udělena automaticky)

- opravňuje k vypěstování maximálního objemu produkce konopí na ploše do 2 000 m² a ke zpracování a distribuci konopí vypěstovaného v rámci této licence,
- předložení plánu pěstebních prostor a technologií, zpracovacích prostor a technologií a výdejních prostor.

REGISTRACE U OBCE: ano**POPLATEK / DAŇ**

- jednorázový poplatek 30 000 Kč spojený s registrací a případnou kontrolou, roční poplatek 10 000 Kč za obnovení licence,
- nominální povinnost platit spotřební daň se odvíjí od toho, zda konopí v tomto bodě opustí daňový sklad a bude uvedeno do volného daňového oběhu,
- spotřební daň na základě (1) objemu vyprodukované konopné sušiny a (2) procenta THC uvedeného v analýze konopí od certifikované laboratoře,
- daň z přidané hodnoty.

DALŠÍ POVINNOSTI:

- analýza konopí od certifikované laboratoře,
- zapojit se do systému seed to sale, tj. vést evidenci o všech vypěstovaných rostlinách, objemech sušiny a jejím prodeji; neprodané konopí (např. po datu expirace) nutno zlikvidovat za účasti úřední osoby,
- dodávat vypěstované konopí do retail. sítě v patřičných obalech a s minimálními požadavky na informace o produktu a jeho rizicích ANEBO využít licencovaného distributora / zpracovatele.

SOUBĚH LICENCÍ:

- možnost požádat o zpracovací / distribuční, retail. licenci nebo obojí,
- jeden právní subjekt může požádat maximálně o 10 licencí z kategorie mikro pěstírna, distribuce, retail.

7.5 DISTRIBUTOR / ZPRACOVATEL

FORMA: libovolná právnická osoba

PODKLADY PRO ŽÁDOST O OPŘÁVNĚNÍ / POŽADAVKY NA DRŽITELE:

- doklad o registraci právnické osoby a její vlastnické struktuře,
- plán zpracovacích prostor a technologií,
- plán zabezpečení,
- doklad o vlastnictví, nájmu nebo budoucím nájmu provozovny,
- čestné prohlášení ohledně nezávislosti zakládajících členů na alkoholovém a tabákovém průmyslu,
- výpis z rejstříku trestů pro zakládající osoby (v případě podmíněného trestu v souvislosti s konopím také doložení úředně ověřené kopie rozsudku).

LICENCE: (schválení Agenturou / IOPL, není udělena automaticky)

- opravňuje ke zpracování konopí / výrobě konopných produktů z konopí vypěstovaného držitelem této licence nebo jinými pěstiteli (v této fázi se jedná téměř výlučně o zajištění balení konopné sušiny pro retail. prodej) a jejich distribuci,
- předložení plánu zpracovatelských prostor včetně zpracovatelských technologií.

REGISTRACE U OBCE: ano

POPLATEK / DAŇ:

- jednorázový poplatek 15 000 Kč spojený s registrací a případnou kontrolou, roční poplatek 5 000 Kč za obnovení licence,
- spotřební daň (dle statutu daňového skladu), DPH.

DALŠÍ POVINNOSTI:

- zapojit se do systému seed to sale, tj. vést evidenci o veškeré přijaté a zpracované sušině; nezpracované konopí (např. po datu expirace) musí být zlikvidováno za účasti úřední osoby,
- dodávat konopné produkty do retail. sítě v patřičných obalech a s minimálními požadavky na informace o produktu a jeho rizicích.

SOUBĚH LICENCÍ:

- možnost požádat o zpracovací / distribuční, retail. a pěstební licenci,
- maximálně 10 licencí na jeden právní subjekt.

7.6 PRODEJNA

FORMA: libovolná právnická osoba

PODKLADY PRO ŽADOST O OPRÁVNĚNÍ / POŽADAVKY NA DRŽITELE:

- doklad o registraci právnické osoby a její vlastnické struktuře,
- plán prodejních prostor a návrh vnějšího designu provozovny,
- plán zabezpečení,
- doklad o vlastnictví, nájmu nebo budoucím nájmu provozovny,
- čestné prohlášení ohledně nezávislosti zakládajících členů na alkoholovém a tabákovém průmyslu,
- výpis z rejstříku trestů pro zakládající osoby (v případě podmíněného trestu v souvislosti s konopím také doložení úředně ověřené kopie rozsudku),
- v případě schválení licence doklad o školení výdejního personálu.

LICENCE: (schválení Agenturou / IOPL, není udělena automaticky)

- opravňuje k prodeji konopí a souvisejícího sortimentu,
- zákaz prodeje vybraného sortimentu (alkohol, tabák, hračky a jiné produkty zaměřené na děti a mladistvé),
- předložení plánu prodejních prostor,
- možnost konzumace nápojů a potravin, pokud bude mít povolení provozovny stravovacích služeb.

REGISTRACE U OBCE: ano

POPLATEK / DAŇ:

- jednorázový poplatek 30 000 Kč spojený s registrací a případnou kontrolou, roční poplatek 10 000 Kč za obnovení licence,
- DPH.

DALŠÍ POVINNOSTI:

- zapojit se do systému seed to sale, tj. vést evidenci o všech prodejkách; neprodané konopí (např. po datu expirace) musí být zlikvidováno za účasti úřední osoby,
- implementovat systém zákaznických registrací a školení personálu v harm reduction intervencích.

SOUBĚH LICENCÍ

- možnost požádat o zpracovací / distribuční, a mikro pěstební licenci,
- omezení počtu licencí na jeden právní subjekt – max 10 licencí.

SPRÁVNÍ SANKCE:

- do dvojnásobku povoleného počtu rostlin
správní sankce s odstupňovanou výší pokut,
- IBID porušení pravidel v oblasti propagace
a dalších náležitostí licence,
- opakované porušení vede k odebrání licence
a zákazu činnosti v odvětví.

TRESTNÍ SANKCE:

- neoprávněný prodej dle trestního zákona (mladiství, bez povolení,
prodej neoprávněně získaného konopí licencovaným subjektem,
libovolný prodej uživatelem, vypěstování více než dvojnásobku
povoleného počtu rostlin apod.) a u licencovaných subjektů
současně zákaz činnosti.





8

PŘÍLOHY



STRUČNÝ PŘEHLED VYBRANÝCH VARIANT

I STRUČNÝ PŘEHLED VYBRANÝCH VARIANT

Tabulky zobrazují regulační varianty v několika kategoriích: T0. držení konopí, T1. samopěstování, T2. social cluby, T3a. licencované pěstování, T3b. licence pro retail. V každé kategorii je sledováno vždy několik dimenzí, v rámci kterých jsou uvedeny varianty – podle toho, jak k dané problematice přistupují výše uvedené regulace. Zeleně jsou vyznačeny preferované varianty, číslování odkazuje na oddíl 3 této zprávy.

REGULAČNÍ INFRASTRUKTURA

3.1 Separátní režim pro konopí, samostatný ústřední správní úřad (Agentura) + využití kapacit pro výběr spotřební daně a potravinářské regulace



LOKÁLNÍ REGULACE MALOOBCHODNÍHO PRODEJE

3.2 Lokální (obecní) regulace, kdy obce budou mít povinnost posuzovat provozovny a budou mít možnost regulovat prodejny obecní vyhláškou



ZÁKLADNÍ SUBJEKTY REGULOVANÉHO TRHU

3.3 Soukromé subjekty na trhu + samopěstitelé + konopné spolky)



REGULACE MALOOBCHODU

3.4 Licence pro specializované prodejny nabízející pouze konopí



DISTRIBUČNÍ (WHOLESALE) SÍŤ

3.5 Zajištěna pěstители pro vlastní produkty + zajištěna zvláštními licencovanými subjekty



PŮVOD KONOPÍ NA TRHU

3.6 Zajištěno soukromými licencovanými pěstiteli + zajištěno z dovozu



REGULACE PRODUKCE A DISTRIBUCE: VERTIKÁLNÍ INTEGRACE

3.7 Vertikální integrace povolena



REGULACE TRŽNÍ SÍLY

3.8 Omezení z hlediska rozsahu produkce na 2 000 m² + maximálně 10 licencí drženo jedním subjektem + zákaz účasti alkoholového a tabákového průmyslu



REGULACE PĚSTEBNÍCH POSTUPŮ A KONTROLA KVALITY

- 3.9** Zavedení systému kontroly vypěstovaného konopí (tzv. „seed to sale“) + Seznam zakázaných / povolených pěstebních technik a aditiv
+ Analýzy výsledného produktu kontrolním orgánem (náhodné) a produktu pěstiteli a/nebo výrobcí (povinné)



REGULACE PĚSTEBNÍCH POSTUPŮ A KONTROLA KVALITY U SAMOŽASOBITELŮ

- 3.10** Doporučené pěstební postupy



REGULACE PRODUKTU NA TRHU

- 3.11** Omezení ohledně typu produktu z hlediska jejich potenciální rizikovosti
+ omezení v podobě maximální koncentrace THC /20 %/
a minimální koncentrace CBD /1 %/ + omezení příměsí sušiny
+ omezení ohledně možné atraktivity produktu (sušiny) pro děti a mládež



REGISTRACE / LICENCOVÁNÍ SPOTŘEBITELŮ

- 3.12** Registrace klubů, samopěstitelů i zákazníků na trhu



REGULACE MNOŽSTVÍ SPOTŘEBY (NA INDIVIDUÁLNÍ ÚROVNI)

- 3.13** Maximální množství prodané látky
v maloobchodě za den 10 g
+ maximální množství na individuální úrovni za měsíc 100 g
+ množství stanovena externě – centralizovaný systém,
pokud možno s real-time připojením
+ možnost omezit maximální množství uživatelem
do výše uvedených limitů

**PREVENCE, LÉČBA A SNIŽOVÁNÍ ŠKOD**

- 3.14** Provázání s programy pro léčbu závislostí a snižování škod
+ vytvoření nových intervencí + informační kampaň
zaměřená na snižování škod + požadavky směrem
k distributorům konopí (školení výdejního personálu
v oblasti snižování rizik, výdej informačních letáků)
+ svépomocné harm reduction aktivity v konopných spolcích

**NORMATIVNÍ REGULACE DOSTUPNOSTI**

- 3.15.A** Neomezovat zákonem celkový počet prodejen,
popř. počet míst na geografickou jednotku



- 3.15.B** Omezit otevírací dobu minimálně
na 9:00–22:00 hodin



3.15.C Zákon stanoví zákaz umístění prodejen ve vzdálenosti do 250 m od škol a školských zařízení, zařízení pro volnočasové aktivity dětí a mládeže a zákaz prodeje ve zdravotnických zařízení a v prostorách souvisejících s jejich provozem; další podmínky je možno stanovit obecní vyhláškou



3.15.D Online prodeje povolit až v pozdější fázi legalizace z důvodu lepší kontroly omezení prodeje



3.15.E Věkový limit pro spotřebu konopí nastavit na 18 let; zákaz vstupu osob mladších 18 let do veškerých provozoven nakládajících s konopím



TURISTICKÝ RUCH

3.16 Legalizace pouze pro domácí spotřebitele



UŽÍVÁNÍ KONOPIÍ NA VEŘEJNOSTI

3.17 Částečný zákaz kouření konopí na veřejných místech



UŽÍVÁNÍ KONOPÍ VE VNITŘNÍCH PROSTORÁCH (RESTAURACE, BARY, PRODEJNY)

3.18 Zákaz kouření konopí v uzavřených prostorách
(jako v případě kouření tabáku) + zvláštní regulace
pro méně rizikové formy užití konopí



REGULACE REKLAMY

3.19 Zákaz jakékoli formy reklamy a propagace konopí
včetně sponzoringu



REGULACE OBALU

3.20 Zakázané prvky
+ povinné prvky



PŘEDMĚT DANĚ, ZÁKLAD DANĚ, PŘÍPADNÉ VÝJIMKY

3.21 Spotřební daň vybíraná na základě obsahu THC
+ daň z přidané hodnoty
+ osvobození od daně u samopěstitelů
a konopných spolků (platí administrativní poplatek)



VÝŠE DAŇOVÉ SAZBY

3.22 Určení výše spotřební daně podle ceny konopí na černém trhu



VÝBĚR DANĚ

3.23 Část daně bude určena krajům (20 %) a obcím (40 %) + nezavádět novou daňovou administrativu (využít mechanismy výběru DPH a spotřební daně)



SANKCE

3.24 Nakládání s konopnými látkami mimo rámec autorizovaného jednání bude posuzováno jako přešůpek či trestný čin v souladu s aktuální úpravou; zákon nově stanoví sankce v případech, kdy se takového jednání dopustí oprávněné subjekty



VYMEZENÍ SUBJEKTŮ, JEŽ MOHOU BÝT DRŽITELI LICENCE / POVOLENÍ K NAKLÁDÁNÍ

3.25 Prokázání bezúhonnosti u drogové, násilné a jiné závažné trestné činnosti vlastníků a jejich manželů / manželek s výjimkou podmíněných trestů v souvislosti s konopím



OPATŘENÍ V DOPRAVĚ**3.26** Zachování stávajících opatření
pro řízení pod vlivem konopí**PŘECHODNÉ OBDOBÍ****3.27** Otevření online trhu později
+ otevření trhu pouze s konopnou sušinou
a legalizaci dalších konopných produktů posoudit později
+ možná revize daňových sazeb



KALKULACE SPOLEČENSKÝCH NÁKLADŮ A PŘÍNOSŮ

II KALKULACE SPOLEČENSKÝCH NÁKLADŮ A PŘÍNOSŮ

II.1	Snížení nákladů prosazování práva v souvislosti s legalizací konopí	197
II.1. a/	Metodologie a zdroj dat	197
II.1. b/	Náklady na vymáhání trestných činů v souvislosti s užíváním konopí za rok 2019	199
II.1. c/	Náklady na přestupky v souvislosti s konopím za rok 2019	201
II.1. d/	Ušlá produktivita v souvislosti s trestnými činy za konopí (nepřímé náklady)	202
II.1. e/	Dopad legalizace konopí na náklady vymáhání práva	202
II.2	Daňový výnos v souvislosti s legalizací konopí	205
II.2. a/	Základní východiska	205
II.2. b/	Určení výše spotřební daně	208
II.2. c/	Odhad velikosti trhu	211
II.2. d/	Odhad daňových příjmů	213
II.3	Problémové užívání konopí a náklady na léčbu a harm reduction	216
II.3. a/	Metodologie odhadu nákladů problémového užívání konopí	216
II.3. b/	Odhad ztracených QALYs v důsledku problémového užívání konopí	218
II.3. c/	Náklady na léčbu a snižování škod v souvislosti s konopím	220
II.3. d/	Navýšení kapacity léčby a harm reduction a nákladové dopady	224

II.1 SNÍŽENÍ NÁKLADŮ PROSAZOVÁNÍ PRÁVA V SOUVISLOSTI S LEGALIZACÍ KONOPÍ

Nelegální nakládání s konopím s sebou nese náklady spojené s vymáháním práva. Do těchto nákladů spadají jak náklady trestně-právního sektoru, tedy jednotlivých orgánů činných v trestných řízeních (Policie ČR, státní zastupitelství, soudy, vězeňská správa), které se zabývají kriminalitou spojenou s nelegálním nakládáním s konopím, ale i s přestupky řešenými v rámci správního řízení. Legalizace konopí pro rekreační účely může tyto náklady výrazně snižovat, jejich poměrná část však může přetrvávat.

V důsledku nedostatku dat či ne-relevantnosti pro konopnou kriminalitu je analýza zaměřena na primární konopnou kriminalitu. Jiné studie se zaměřují i na sekundární kriminalitu, kam spadají například dopravní nehody a s nimi spojené společenské náklady. Jak ovšem ukazují data z Kanady či USA, samotná legalizace konopí patrně nemá signifikantní vliv na počet dopravních nehod (Leyton, 2019) nebo na řízení pod vlivem konopí (Rotermann, 2020).

II.1. a/ Metodologie a zdroj dat

II.1. a/ I Vymezení trestných činů v souvislosti s konopím

Do primární konopné kriminality spadají všechny trestné činy týkající se nakládání s nelegálním konopím. Kdyby nakládání s konopím bylo zcela legalizováno, resp. dekriminlizováno, tento druh trestných činů by ne-

xistoval. Podle trestního zákona č. 40/2009 Sb., ve znění pozdějších předpisů, je možno za primární konopnou kriminalitu považovat trestné činy upravené v § 283–287, jak ukazuje Tabulka 3 níže.

Tabulka 3: Přehled primárních trestných činů v souvislosti s konopím

Paragraf	Trestný čin
§ 283	<i>Nedovolená výroba a jiné nakládání s omamnými a psychotropními látkami a s jedy</i>
§ 284	<i>Přechovávání omamné a psychotropní látky a jedu</i>
§ 285	<i>Nedovolené pěstování rostlin obsahujících omamnou nebo psychotropní látku</i>
§ 286	<i>Výroba a držení předmětu k nedovolené výrobě omamné a psychotropní látky a jedu</i>
§ 287	<i>Šíření toxikomanie</i>

Celkové náklady na vymáhání práva v oblasti nelegálního nakládání s konopím lze tedy rozdělit na přímé náklady, do kterých spadají náklady na trestnou činnost

a náklady na přestupky; a nepřímé náklady spojené s ušlou produktivitou vězňů. Analýza využívá tzv. top-down metodu, tedy vyčíslení nákladů na činnost jednotlivých

organů činných v trestním řízení (variabilní složku nákladů, tedy „mzdy a platy“ ze státního závěrečného účtu ČR³⁷), odhad nákladů na jeden trestný čin / přestupek a jejich pronásobení počtem trestných činů / přestupků v souvislosti s konopím.

Současná výše nákladů v oblasti prosazování práva v souvislosti s nelegálním nakládáním s konopím

³⁷ Lze předpokládat, že po legalizaci rekreačního konopí tyto složky spíše sníží stavy zaměstnanců, než aby snížili počty služeben, vybavení apod.

v České republice byla odhadována a vypočítána pro rok 2019, pro který byly k dispozici (Rotermann, 2020) kompletní statistické údaje. U odhadu podílu trestných činů jsme vycházeli ze dvou základních statistik – 1) statistiky kriminality Policie České republiky a 2) statistiky státních zastupitelství a soudů, které zpracovává Ministerstvo spravedlnosti České republiky. Dále využíváme data zveřejněná ve Výroční zprávě o stavu ve věcech drog v České republice v roce 2019.

Na úrovni jednotlivých organů činných v trestných řízeních je vycházeno z následujících údajů o celkovém objemu trestné činnosti.

- Policie ČR: trestné činy představují počet objasněných a dodatečně objasněných trestných činů,
- státních zastupitelství: počet stíhání a zkrácených přípravných řízení,
- soudy: počet obžalovaných osob a počet osob u nichž byl podán návrh na potrestání,
- Vězeňská služba ČR: vězeňská populace.

Počty všech trestných činů, a tedy celkové agendy těchto složek v roce 2019 ukazuje Tabulka 4: Počet trestných činů.

Tabulka 4: Počet trestných činů				
	Policie ČR	Státní zastupitelství	Soudy	Vězeňská služba ČR
Celková kriminalita	105 994	77 311	70 579	21 484
Celková drogová kriminalita	4 420	4 060	3 085	2 350
– konopí	2 102	1 931	1 328	940

Zdroj: MŠCR, PČR, Výroční zpráva o stavu ve věcech drog v České republice v roce 2019

II.1. a/ II Vymezení přestupků v souvislosti s konopím

Mezi přestupky jsou zařazeny pouze primární přestupky spojené s nelegálním nakládáním s konopím. Podle zákona č. 167/1998 Sb., o návykových látkách, je možno

za primární konopný přestupek považovat přestupky upravené v § 39 v následujících odstavcích, jak ukazuje následující Tabulka 5.

Tabulka 5: Přehled primárních přestupků v souvislosti s konopím	
Paragraf	Přestupek
§ 39 a)	<i>neoprávněně přechovává návykovou látku v malém množství pro vlastní potřebu</i>
§ 39 b)	<i>neoprávněně pěstuje pro vlastní potřebu v malém množství rostlinu nebo houbu obsahující návykovou látku</i>
§ 39 c)	<i>umožní neoprávněně požívání návykových látek osobě mladší 18 let, nejde-li o čin přísněji trestný</i>

U přestupků vycházíme především ze statistik Ministerstva zdravotnictví – Přehled přestupků za rok 2019, statistik Ministerstva vnitra – Zpráva o situaci v oblasti vnitřní bezpečnosti a veřejného pořádku na území České republiky v roce 2019, a dále potom z dat uvedených ve Výroční zprávě o stavu ve věcech drog v České republice v roce 2019.

Přestupková agenda v souvislosti s nelegálním nakládáním s konopím je řešena jak Policií ČR, tak obecní policií, popřípadě správními orgány obcí a krajů. Stejně jako u trestných činů odhad nákladů je vypočítán náklad na jeden přestupek na základě mzdových nákladů jednotlivých složek.

II.1. b/ Náklady na vymáhání trestných činů v souvislosti s užíváním konopí za rok 2019

II.1. b/ I Náklady Policie ČR

Vyšetřováním trestných činů se zabývají především policisté u Služby kriminální policie a vyšetřování, její celkové mzdové náklady v roce 2019, na základě dat získaných od Policie ČR o počtu policistů a jejich zařazení do jednotlivých služeb a oddělení a celkových mzdových nákladů ze Státního závěrečného účtu, činily 4 702 mil. Kč.³⁸ Průměrný náklad na jeden řešený trestný čin Policií ČR je tedy 44 357 Kč.

Odhadovaný počet objasněných trestných činů v souvislosti s nelegálním nakládáním s konopím je 2 102. Vzhledem k tomu, že Policie ČR uvádí ve svých statistikách pouze počet objasněných drogových trestných činů, údaj pro konopnou trestnou činnost řešenou Policií byl odhadnut na základě podílu stíhaných osob, kde již údaj o konopných trestných činech k dispozici je. Celkové odhadované náklady Policie ČR na vyšetřování trestných činů v souvislosti s nelegálním nakládáním s konopím v roce 2019 činily 93,2 mil. Kč.

³⁸ Položka zahrnuje mzdové náklady Národní protidrogové centrály. Ačkoli veškeré náklady tohoto útvaru souvisí s drogovou kriminalitou, nelze přesně určit, jaký podíl souvisí s konopím a do jaké míry by došlo po legalizaci konopí k úsporám v těchto nákladech, a proto nejsou specificky zahrnuty.

II.1. b/ II Náklady státních zastupitelstev

Pro odhady nákladů za státní zastupitelstva jsou využity počty stíhání a zkrácených přípravných řízení. Podle údajů ze statistik státních zastupitelství za rok 2019 a dat uvedených ve Výroční zprávě o stavu ve věcech drog v České republice státní zastupitelstva v roce 2019 řešila státní zastupitelství 1 931 trestných činů v souvislosti s nelegálním nakládáním s konopím z celkových 77 311.

Ze státního závěrečného účtu lze zjistit, že mzdové náklady státních zastupitelství činily 2 226 mil. Kč. Proto průměrné náklady na jeden trestní čin činily 28 795 Kč a celkové odhadované náklady státních zastupitelství v rámci nelegálního nakládání s konopím činily 55,6 mil. Kč.

II.1. b/ III Náklady soudů

Na základě údajů Ministerstva spravedlnosti ČR se v roce 2019 věnovalo trestnímu právu 721 z celkových 3 007 soudců v České republice. Tito soudci řešili 1 328 trestných činů v souvislosti s nelegálním nakládáním s konopím z celkových 70 579 trestných činů.

Celkové mzdové náklady na soudce v roce 2019 činily 8 379 mil. Kč. Průměrný náklad na jeden trestný čin tedy činil 28 464 Kč a celkové odhadované náklady soudů v souvislosti s nelegálním nakládáním s konopím činily 37,8 mil. Kč.

II.1. b/ IV Náklady Vězeňské služby ČR

Nejvyšší přímé náklady připadají na Vězeňskou službu ČR. V roce 2019 bylo v českých věznicích 940 vězňů v souvislosti s nelegálním nakládáním s konopím z celkových 21 484 ke konci roku 2019. Mzdové náklady dle Státního zá-

věrečného účtu činily 5 603 mil. Kč. Průměrný náklad na jednoho vězně tedy činí 260 808 Kč a celkové odhadované náklady Vězeňské služby ČR ve spojitosti s nelegálním nakládáním s konopím činily 245,2 mil. Kč.

II.1. b/ V Celkové náklady na trestné činy v souvislosti s konopím

Odhad celkových nákladů trestných činů v souvislosti s nelegálním nakládáním s konopím v roce 2019 činil 431,8 mil. Kč. Na úrovni Policie ČR tyto náklady činily 93,2 mil. Kč, státních zastupi-

telství 55,6 mil. Kč, soudů 37,8 mil. Kč a Vězeňské služby ČR 245,2 mil. Kč, jak ukazuje Tabulka 6: Primární náklady spojené s konopnou trestnou činností na vedlejší straně.

Tabulka 6: Primární náklady spojené s konopnou trestnou činností

	Počet trestných činů	Jednotkové náklady	Celkové náklady
Policie ČR	2 102	44 357 Kč	93 247 346 Kč
Státní zastupitelství	1 931	28 795 Kč	55 603 508 Kč
Soudy	1 328	28 464 Kč	37 800 027 Kč
Vězeňská služba ČR	940	260 808 Kč	245 159 925 Kč

Zdroj: MŠCR, PČR, Výroční zpráva o stavu ve věcech drog v České republice v roce 2019, Státní závěrečný účet 2019

II.1. c/ Náklady na přestupky v souvislosti s konopím za rok 2019

II.1. c/ I Náklady Policie ČR

Policie řešila v roce 2019 celkem 4 743 přestupků ve spojení s nelegálním nakládáním s konopím. To představovalo 0,69 % ze všech přestupků, které Policie ČR v tom roce řešila. Na vyšetřování přestupků se podílí především policisté zařazení u Služby pořádkové policie, jejíž celkové mzdové ná-

klady v roce 2019 činily 8 234 mil. Kč³⁹. Průměrný náklad na šetření jednoho přestupku Policií ČR tedy činil přibližně 11 959 Kč.

³⁹ Odhadnuto na základě dat získaných od Policie ČR o počtu policistů a jejich zařazení do jednotlivých služeb a oddělení a celkových mzdových nákladů ze Státního závěrečného účtu.

II.1. c/ II Náklady obecní policie

Statistika o přestupcích v souvislosti s nelegálním nakládáním s konopím, které řešila obecní policie, není dostupná. S využitím stejného podílu konopných přestupků jako u Policie ČR se dá odhadnout, že obecní policie mohla řešit přibližně 6 264 přestupků. Celkové mzdové náklady Obecní policie též nejsou dostupné. Bylo tedy přistoupe-

no k vynásobení počtů policistů obecní policie průměrnou mzdou v ekonomice v roce 2019, která činila 34 125 Kč⁴⁰ a koeficientem 1,34 pro sociální a zdravotní odvody. Průměrný náklad pro jeden přestupek poté vychází na 1 382 Kč.



⁴⁰ ČSÚ

II.1. c/ III Náklady obecních úřadů

Stejným způsobem jako pro obecní policii byl dopočítán i počet konopných přestupků řešených ve správním řízení obecními úřady. Průměrný náklad na jeden přestupek řešený obecními úřady byl vypočítán na základě průměrného času šetření jednoho přestupku a s použitím průměrné

hodinové mzdy v ČR v roce 2019, kdy průměrný náklad na jeden přestupek činí 3 430 Kč⁴¹.

⁴¹ V práci Zábranský et al, 2011 se pracuje s průměrnou hodnotou 12 hodin, která byla získána z šetření na Městském úřadě pro Prahu 2.

II.1. c/ IV Celkové náklady na přestupky

Odhad celkových nákladů na vyšetřování přestupků v souvislosti s nelegálním nakládáním s konopím v roce 2019 činil 68,4 mil Kč. Na úrovni Policie ČR tento odha-

dovaný náklad činil 56,7 mil. Kč, u obecní policie 8,7 mil. Kč a obecních úřadů 3,0 mil. Kč, jak ukazují Tabulka 7: Přímé náklady spojené s konopnými přestupky.

	Počet přestupků	Jednotkové náklady	Celkové náklady
Policie ČR	4 743	11 959 Kč	56 723 591 Kč
Obecní policie	6 264	1 382 Kč	8 654 198 Kč
Obecní úřady	883	3 430 Kč	3 027 495 Kč

Zdroj: MVČR, MZČR, Výroční zpráva o stavu ve věcech drog v České republice v roce 2019, Státní závěrečný účet 2019

II.1. d/ Ušlá produktivita v souvislosti s trestnými činy za konopí (nepřímé náklady)

Dále lze do celkových nákladů zařadit nepřímé náklady spojené s ušlou produktivitou osob ve výkonu trestu v souvislosti s nelegálním nakládáním s konopím. V České republice v roce 2019 bylo ve věznicích 940 vězňů odsouzených za trestný čin v souvislosti s konopím. Průměrná mzda v roce 2019 v České republice či-

nila 34 125 Kč. Proto odhad roční ušlé produktivity těchto osob činil 384,9 milionů Kč. Celkový odhad ročních nákladů na vymáhání práva v oblasti nelegálního nakládání s konopím v České republice tedy činil v roce 2019 přibližně 885,1 mil. Kč, jak ukazuje Tabulka 8: Celkové náklady před legalizací níže.

	Náklady
Trestné činy	431 810 805 Kč
Přestupky	68 405 462 Kč
Ušlá produktivita	384 930 000 Kč
Celkové náklady	885 146 267 Kč

II.1. e/ Dopad legalizace konopí na náklady vymáhání práva

Pro odhad nákladů vymáhání práva po legalizaci, se nabízí podívat na země, kde již k legalizaci rekreačního konopí došlo, jako je Kanada, některé státy USA

a Uruguay. Níže jsou popsány tři scénáře pro odhad nákladů po legalizaci rekreačního konopí. Předpokladem výpočtu je, že se sníží podíl černého trhu podobně jako

v zemích, které legalizovaly konopí, a s tím dojde samo o sobě k odpovídajícímu poklesu konopné kriminality. Narozdíl od zahraničních modelů nezvažujeme žádnou další úpravu trestních sankcí a tím pádem v kalkulaci nezahlédneme ani tamní dopady legalizace přímo na objem konopné kriminality⁴².

⁴² V Kanadě byl před legalizací podíl konopí na všech 75 % drogových TČ 75 %, po legalizaci klesnul na 13 %

(<https://www150.statcan.gc.ca/n1/pub/85-002-x/2020001/article/00010-eng.htm>).

V Uruguayi podíl trestných činů v souvislosti s drogami klesl z 10,7 na 8 %



a pokles počtu případů pašování konopí (2459 případů 2012 vs 2095 v roce 2017

(<https://www.gub.uy/junta-nacional-drogas/comunicacion/publicaciones/monitoreo-evaluacion-ley-19172-aplicacion-justa-ley-seguridad>).



Od roku 2012 do roku 2014 se v americkém Coloradu všechna zadržení související s konopím v Coloradu snížila o 46 % (Reed, 2016). Ve stejném časovém období zadržení související s konopím klesla ze 6 % na 3 % ze všech zadržení; od roku 2012 do roku 2014 bylo zaznamenáno 5% zvýšení zadržení souvisejících s konopím u dospívajících (Reed 2016) (Parnes et al., 2018). Konkrétní dopady však závisí na přesném nastavení zákonů po legalizaci a prioritách ze strany orgánů vymáhání práva; tyto aspekty nebyly detailně analyzovány, a proto uvedené podíly tvoří součást předložené kalkulace.

II.1. e/ I Scénář 1 – Uruguay

V Uruguayi se velikost černého trhu po legalizaci odhaduje na 46 %. Přibližně 54 % spotřebitelů užívá konopí z legálních zdrojů, což může sloužit jako podklad odhadu pro velikost produkce a potažmo daňový výnos. Většina na těchto spotřebitelů však konopí získává od cca 25 % (ze všech) spotřebitelů, jež jsou oficiálně zaregistrovaní (Queirolo, 2020). S určitým zjednodušením tak před-

pokládáme, že by počet trestných činů a přestupků při obdobném nastavení modelu v České republice (například povinná registrace spotřebitelů v centrálním systému) klesl o 25 % pro přestupky v souvislosti s držením konopí a o 54 % na všech úrovních vymáhání trestního práva – právě o 46 %. Celkové odhadované náklady by v tomto scénáři činily 426,7 mil. Kč.

II.1. e/ II Scénář 2 – Washington (USA)

Ve státě Washington se podíl černého trhu snížil po legalizaci na 30 %, na legálním trhu nakupuje odhadem 70 % uživatelů konopí. Při podobném nastavení regulací v České republice by počet trestných činů a přestupků mohl

klesnout o 70 %. Stejně by klesly náklady na všech úrovních vymáhání práva – právě o 70 %. Proto odhadované náklady by ve Scénáři 3 činily 265,7 mil. Kč.

II.1. e/ III Scénář 3 – Kanada

Po legalizaci v Kanadě stále 40 % uživatelů nakupuje i na nelegálním trhu a 60 % na trhu legálním.⁴³

⁴³ <https://www150.statcan.gc.ca/n1/pub/82-003-x/2020002/article/00002-eng.htm>



V tomto scénáři zvažujeme, že při podobném nastavení regulačního modelu v České republice by zde počet přestupků i trestných činů klesl o 60 %. Stejně tak by klesly odhadované náklady na všech úrovních vymáhání práva – právě o 60 %. Odhadované náklady vymáhání práva by ve *Scénáři 2* činily 355,1 mil. Kč.

Tabulka 9: Náklady vymáhání práva.

	Scénář 1 – Uruguay		Scénář 2 – Kanada		Scénář 3 – Washington	
	Počet	Náklady	Počet	Náklady	Počet	Náklady
Trestné činy						
z toho Policie ČR	967	42 893 779 Kč	843	37 392 186 Kč	631	27 974 204 Kč
z toho Státní zastupitelství	888	25 577 614 Kč	774	22 297 007 Kč	579	16 681 052 Kč
z toho Soudy	611	17 388 012 Kč	533	15 157 811 Kč	398	11 340 008 Kč
z toho Vězeňská služba ČR	432	112 773 565 Kč	377	98 309 130 Kč	282	73 547 977 Kč
Přestupky						
z toho Policie ČR	3 539	42 326 625 Kč	1 911	22 856 580 Kč	1 434	17 146 115 Kč
z toho Obecní policie	4 674	6 457 816 Kč	2 524	3 487 251 Kč	1 893	2 616 000 Kč
z toho Obecní úřady	659	2 259 089 Kč	356	1 219 919 Kč	267	915 136 Kč
Ušlá produktivita	-	177 067 800 Kč	-	154 356 930 Kč	-	115 479 000 Kč
Celkové náklady	-	426 744 301 Kč	-	355 076 813 Kč	-	265 699 493 Kč

Pro přehlednost Tabulka 9 na vedlejší straně představuje úspory pro jednotlivé scénáře.

Tabulka 10: Úspory nákladů vymáhání práva.

	Scénář 1 – Uruguay	Scénář 2 – Kanada	Scénář 3 – Washington
Trestné činy			
z toho Policie ČR	50 353 567 Kč	55 855 160 Kč	65 273 142 Kč
z toho Státní zastupitelství	30 025 894 Kč	33 306 501 Kč	38 922 455 Kč
z toho Soudy	20 412 015 Kč	22 642 216 Kč	26 460 019 Kč
z toho Vězeňská služba ČR	132 386 359 Kč	146 850 795 Kč	171 611 947 Kč
Přestupky			
z toho Policie ČR	14 396 966 Kč	33 867 011 Kč	39 577 476 Kč
z toho Obecní policie	2 196 560 Kč	5 167 124 Kč	6 038 375 Kč
z toho Obecní úřady	768 406 Kč	1 807 576 Kč	2 112 359 Kč
Ušlá produktivita	207 862 200 Kč	230 573 070 Kč	269 451 000 Kč
Celkové úspory	458 401 966 Kč	530 069 454 Kč	619 446 774 Kč

II.1. e/ IV Shrnutí nákladů vymáhání práva v důsledku legalizace konopí

V současné době průměrné roční náklady na vymáhání práva v oblasti nelegálního nakládání s konopím představují 885 mil. Kč. Nejvyšší část těchto nákladů tvoří ušlá produktivita pachatelů ve výkonu trestu. Po legalizaci rekreačního konopí lze očekávat snížení těchto nákladů na vymáhání práva.

Výše byly zmíněny 3 alternativní scénáře inspirované zeměmi, které legalizovaly rekreační konopí. Na základě odhadu velikosti černého trhu v těchto zemích

lze odvodit snížení kriminality v souvislosti s nelegálním nakládáním s konopím a potažmo snížení nákladů na vymáhání práva *pro Českou republiku*. Odhadované roční průměrné náklady vymáhání práva po legalizaci by se pohybovaly mezi 266 až 427 mil. Kč. To by představovalo celkovou roční úsporu mezi 458 až 619 mil. Kč, respektive 52 až 70 % současných průměrných ročních nákladů na vymáhání práva v souvislosti s nelegálním nakládáním s konopím.

II.2 DAŇOVÝ VÝNOS V SOUVISLOSTI S LEGALIZACÍ KONOPÍ

II.2 a/ Základní východiska

Cílem daňového modelu je nalézt optimální výši spotřební daně a odhadnout rozpočtový přínos legalizovaného regulovaného trhu s konopím. Spotřební daň má být

stanovena jako daň za gram THC obsaženého v konopném produktu. Stanovení sazby daně (Tm – „market tax“) a odhad rozpočtových přínosů se výpočetně výraz-

ně zjednodušuje tím, že nejprve pracujeme s daní za gram sušiny (Q_m - „market quantity“) a až na závěr ji přepočteme na daň z gramu THC.

Výchozím bodem je záměr neměnit konečnou maloobchodní cenu pro koncového spotřebitele. To znamená cílit výši spotřební daně tak, aby maloobchodní cena pro koncové spotřebitele na novém legálním trhu byla na podobné výši jako na současném nelegálním trhu. Model počítá s rozdělením legalizovaného trhu na dva segmenty. První segment tvoří komerční trh, tedy výroba a

prodej určené k prodeji koncovým spotřebitelům. Na tomto trhu bude stát vybírat spotřební daň a daň z přidané hodnoty (DPH).

Ve druhém segmentu jsou samopěstitelé a konopné kluby - produkce konopí, která je vypěstována i spotřebována koncovými uživateli. Tato produkce neprochází trhem a není zatížena DPH a spotřební daní. Může být předmětem poplatků za osobu / rostlinu, a tedy zdrojem dalších příjmů.⁴⁴

⁴⁴ V této fázi rozpracování RIA je výše poplatků zatím otevřená a není předmětem této kalkulace.

Celkový daňový příjem do veřejných rozpočtů z legalizace tedy bude dán následující rovnicí:

$$T = T_M * Q_M + F_S * N_S$$

Současná pozorovaná maloobchodní cena (P_M^O) na nelegálním trhu se skládá z velkoobchodní ceny (P_S^O) a maloobchodní marže (m^O), tj. rozdílu mezi maloobchodní a velkoobchodní cenou. Velkoobchodní cena je určena primárně náklady na výrobu a velkoobchodní distribuci. Marže je určena primárně náklady na maloobchodní distribuci a na prodej koncovým spotřebitelům. Na nelegálním trhu jsou obě významně ovlivněny nutností volit neefektivní technologie a obchodní postupy, aby se daly skrýt před represivními orgány. Ceny a marže zohledňují i riziko odhalení, konfiskace drog a výrobních prostředků, a trestních sankcí (Jonathan P. Caulkins & Reuter, 1998).

$$P_M^O = P_S^O + m^O$$

Důležité jsou změny, které nastanou po legalizaci na trhu:

$$\begin{aligned} \frac{dP_M}{P_M^O} &= \frac{dP_S}{P_M^O} + \frac{dm}{P_M^O} + \frac{T_M}{P_M^O} \\ \frac{dP_M}{P_M^O} &= \frac{dP_S}{P_S} * \frac{P_S}{P_M^O} + \frac{dm}{m} * \frac{m}{P_M^O} + \frac{T_M}{P_M^O} \\ \frac{dP_M}{P_M^O} &= \frac{dP_S}{P_S} * (1 - \mu) + \frac{dm}{m} * \mu + \frac{T_M}{P_M^O} \end{aligned}$$

Kde $\frac{dP_M}{P_M^0}$ je procentuální změna maloobchodní ceny po legalizaci, $\frac{dP_S}{P_S}$ procentuální změna velkoobchodní ceny, $\frac{dm}{m}$ je procentuální změna obchodní marže a $\frac{T_M}{P_M^0}$ je daň jako % původní maloobchodní ceny na trhu. Lze očekávat, že po legalizaci dojde ke snížení výrobních a distribučních nákladů, jelikož nelegální výroba je často spojena s neefektivitou. Současní nelegální producenti na trhu se rozhodují o produkci zaměřené na minimalizaci rizik, spíše než na optimalizaci výrobního procesu založeného na zemědělských a technických úvahách (Caulkins & Reuter, 2006). Dojde též k otevření konkurence na trhu. Lze očekávat i úspory z rozsahu a samotná legalizace může vést k inovacím na trhu, producenti mohou hledat cesty ke snížení nákladů a zvýšení ziskovosti. Všechny tyto faktory budou působit na snížení ceny (Caulkins et al., 2015). Stejně faktory by měly působit i na snížení maloobchodní marže.

Pokud se cena na legálním trhu bude rovnat ceně na současném nelegálním trhu, potom procentuální změna maloobchodní ceny $\frac{dP_M}{P_M^0} = 0$. Výše nové daňové sazby by se tedy rovnala procentuálnímu poklesu velkoobchodní ceny a procentuálnímu poklesu obchodní marže:⁴⁵

$$\frac{T_M}{P_M^0} = -\frac{dP_S}{P_S} * (1 - \mu) - \frac{dm}{m} * \mu$$

Pro odhad daňových příjmů je důležitým faktorem též změna množství na novém legálním trhu (dQ_M). To znamená, jak legalizace ovlivní motivace spotřebitelů nakupovat na legálním trhu. Zde může docházet jak k přesunu původních spotřebitelů z neformálního trhu (samopěstitelé) na formální trh a vstupem nových spotřebitelů na trh kvůli nové možnosti nákupu konopí legálně ($\frac{dQ_{ML}}{Q_M} * Q_M$) (viz poznatky o možném nárůstu v užívání konopí u dospělých v Kapitole 2.1), tak i změně spotřeby díky změně maloobchodní ceny, ($\varepsilon^M * Q_M * \frac{dP_M}{P_M^0}$), jak ukazuje rovnice níže:

$$dQ_M = \varepsilon^M * Q_M * \frac{dP_M}{P_M^0} + \frac{dQ_{ML}}{Q_M} * Q_M$$

Pokud předpokladem je nezměněná cena ($\frac{dP_M}{P_M^0}$) na novém legálním trhu, tak je z výše uvedené rovnice relevantní pouze výraz $\frac{dQ_{ML}}{Q_M} * Q_M$, kde $\frac{dQ_{ML}}{Q_M}$ značí procentuální změnu v počtu spotřebitelů v důsledku legalizace trhu. Tedy k jaké dojde změně spotřeby konopí na komerčním

⁴⁵ Daň ve vzorci zahrnuje všechny daně, tj. spotřební daň i DPH.

trhu po legalizaci v porovnání s předchozím nelegálním trhem konopí. Na legální trh mohou vstoupit noví spotřebitelé, jelikož si mohou pořídit konopí legálně, ale na nový legální trh mohou vstoupit i spotřebitelé z neformálního trhu, kdy před legalizací si konopí pěstovali sami. Tento parametr lze těžko odhadnout, ale lze vycházet ze změn ve spotřebě v zemích, kde již k legalizaci rekreačního konopí došlo.

II.2 b/ Určení výše spotřební daně

Součástí předkládaného návrhu je na legalizovaném trhu nastavit jak standardní daň z přidané hodnoty (DPH), tak i spotřební daň. Zatímco výše DPH je dána ze zákona, výši spotřební daně je třeba odvodit. Za optimální výši spo-

třební daně považujeme takovou, které se podaří vyplnit pokles ve velkoobchodních cenách (VO) a maloobchodní marži (MM) po legalizaci, aby se cílová cena pro zákazníka (včetně DPH) vyrovnala s cenou na nelegálním trhu.

Při určení optimální výše spotřební daně byla použita následující východiska:

- maloobchodní cena na stejné úrovni jako v současnosti na nelegálním trhu, tedy 200 Kč za gram konopí ve formě sušiny včetně DPH a spotřební daně,
- sazba DPH, jež ze zákona činí 21 % (odvozením z výše uvedené maloobchodní ceny by to představovalo odvod DPH ve výši 34,7 Kč za gram konopí),
- maloobchodní cena konopí bez DPH 165,3 Kč za gram.

Při odvození různých variant výše spotřební daně pracujeme se dvěma parametry – maloobchodní marže a velkoobchodní cena.

II.2. b/ I Maloobchodní marže (MM) a scénáře jejího vývoje po legalizaci

Maloobchodní cena činí 200 Kč za gram a velkoobchodní cena 150 Kč za gram⁴⁶. To představuje maloobchodní marži ve výši 50 Kč (33,3 %) na jeden gram.

Na maloobchodní úrovni se pracuje se dvěma scénáři vývoje maloobchodní marže (MM):

⁴⁶ Odhad vychází z dat Národní protidrogové centrály publikovaných ve Výroční zprávě o stavu ve věcech drog za rok 2019. Alternativní odhady nicméně naznačují, že maloobchodní cena může být i nižší (Havlíčková, 2018).

- První scénář – **výrazný pokles maloobchodní marže**, znamená pokles maloobchodní marže z 33 % na nelegálním trhu na konečnou výši 12 %, tj. o plných 64 %.
- Druhý scénář – **mírný pokles maloobchodní marže**, představuje pokles maloobchodní marže z 33 % na nelegálním trhu na konečnou výši 24 %, tj. o 28 %.

II.2. b/ II Velkoobchodní cena a scénáře jejího vývoje po legalizaci

Průměrné produkční náklady (indoor) se pohybují na úrovni 60 Kč (Vopravil, 2011). Značný rozdíl mezi velkoobchodní cenou na nelegálním trhu a náklady (90 Kč) naznačuje, že prostor pro pokles velkoobchodní ceny v souvislosti s legalizací je relativně velký.

Na velkoobchodní úrovni se pracuje se třemi možnými scénáři změn velkoobchodní (VO) ceny.

- První scénář – **výrazný pokles VO ceny**, znamená pokles VO ceny o 50 %. Poté by konečná výše VO ceny činila 75 Kč, mezera mezi VO cenou a výrobními náklady by poklesla o 83,3 %.
- Druhý scénář – **střední pokles VO ceny**, znamená pokles VO ceny o 25 %. Poté by konečná výše VO ceny činila 112,5 Kč, mezera mezi VO cenou a výrobními náklady by poklesla o 41,7 %.
- Třetí scénář – **mírný pokles VO ceny**, znamená pokles VO ceny o 12,5 %. Poté by konečná výše VO ceny činila 131,3 Kč, mezera mezi VO cenou a výrobními náklady by poklesla o 20,8 %.⁴⁷

II.2. b/ III Varianty spotřební daně na základě vývoje MM a VO po legalizaci

Tabulka 11 ukazuje celkem 6 variant pro určení výše daně s implikovanou spotřební daní pro každou z nich. U variant s výrazným poklesem VO ceny (varianty 1 a 4) vychází spotřební daň velmi vysoká – 81,3 Kč, resp. 72,3 Kč a představuje významnou část prodejní ceny. Spotřební daň v uvedené výši by mohla motivovat k obcházení daně a k podpoře černého trhu. Naproti tomu varianta 6 – *Mírný pokles marže, mírný pokles VO ceny*, by umožnila spotřební daň ve výši pouhých 2,5 Kč/gram. Takto nízká sazba daně se jeví jako neefektivní vzhledem k minimálnímu rozpočtovému přínosu; i kdyby reálné parametry trhu odpovídaly variantě 6, bylo by efektivnější nastavit daň vyšší a připustit nárůst ceny pro spotřebitele.

⁴⁷ V pracovních kalkulacích jsme zvažovali čtvrtý scénář pro velkoobchodní úroveň, kdy by nedošlo k žádné změně VO ceny. Tento scénář vedl – čistě mechanicky – k záporné spotřební dani. Tento paradoxní výsledek je třeba chápat tak, že při konstantní VO ceně je nemožné zároveň uvalit spotřební daň a DPH a udržet maloobchodní cenu na úrovni dnešního nelegálního trhu. Jakákoli pozitivní spotřební daň by vedla k nárůstu ceny. Z těchto důvodů není tento scénář dále diskutován.

Z těchto důvodů se dále pracuje s následujícími variantami:

- **Varianta 2 – Výrazný pokles marže, střední pokles VO ceny** s implikovanou spotřební daní ve výši 39,29 Kč,
- **Varianta 3 – Výrazný pokles marže, mírný pokles VO ceny** s implikovanou spotřební daní ve výši 18,29 Kč,
- **Varianta 5 – Mírný pokles marže, střední pokles VO ceny** s implikovanou spotřební daní ve výši 25,79 Kč za gram konopí.

Jako nejvíce realistická, a tedy preferovaná se jeví varianta 5 – *Mírný pokles marže, střední pokles VO ceny*. Tato varianta znamená, že při konečné ceně pro spotřebitele 200 Kč bude spotřební daň představovat cca 13 %.

Tabulka 11: Varianty pro určení výše daně

Varianty	% pokles marže	Konečná výše marže	% pokles VO ceny	Konečná výše VO ceny	% pokles mezery VO cena – náklady	Implikovaná spotřební daň (Kč/gram)
V1: Výrazný pokles marže, výrazný pokles VO ceny	-64,0 %	12 %	-50,0 %	75,0 Kč	-83,3 %	81,3 Kč
V2: Výrazný pokles marže, střední pokles VO ceny	-64,0 %	12 %	-25,0 %	112,5 Kč	-41,7 %	39,29 Kč
V3: Výrazný pokles marže, mírný pokles VO ceny	-64,0 %	12 %	-12,5 %	131,3 Kč	-20,8 %	18,29 Kč
V4: Mírný pokles marže, výrazný pokles VO ceny	-28,0 %	24 %	-50,0 %	75,0 Kč	-83,3 %	72,3 Kč
V5: Mírný pokles marže, střední pokles VO ceny	-28,0 %	24 %	-25,0 %	112,5 Kč	-41,7 %	25,79 Kč
V6: Mírný pokles marže, mírný pokles VO ceny	-28,0 %	24 %	-12,5 %	131,3 Kč	-20,8 %	2,5 Kč

II.2. b/ IV Návrh pásma spotřební daně dle jednotky THC

Součástí předkládaného návrhu je spotřební daň nastavit na základě procentního obsahu THC v produktu. Pro účely stanovení samotné spotřební daně z konopí je tedy potřeba převést výše uvedené sazby spotřební daně za gram THC obsaženého v konopném produktu.

Dle údajů z Výroční zprávy o stavu ve věcech drog v České republice v roce 2019 kolísala průměrná hodnota THC v analyzovaných vzorcích konopí ve formě sušiny v letech 2013–2019 jen mírně, a to mezi 8,2 a 10,0 procenty. V roce 2019 činila 8,8 % – tuto hodnotu používáme pro přepočítání z daně za gram sušiny na sazbu daně za gram THC.

Tabulka 12 níže představuje tyto sazby pro všechny navržené va-

rianty (2, 3 a 5), sazba se tak pohybuje mezi 207,84 Kč/g až 446,48 Kč/g THC v konopném produktu. Pro preferovanou variantu 3 – *Mírný pokles marže, střední pokles VO* by **sazba spotřební daně za gram THC činila 293,01 Kč/g**. V následujícím oddíle však pro lepší srozumitelnost výpočtu pokračujeme v odhadu výběru spotřební daně za gram (převodem na dan z THC by bylo se stejnými parametry dosaženo stejné částky).

Tabulka 12: Sazba spotřební daně na gram THC

Varianta	Sazba za gram sušiny	Sazba za gram THC
Výrazný pokles marže, střední pokles VO ceny	39,29 Kč/g	446,48 Kč/g
Výrazný pokles marže, mírný pokles VO ceny	18,29 Kč/g	207,84 Kč/g
Mírný pokles marže, střední pokles VO ceny	25,79 Kč/g	293,01 Kč/g

II.2 c/ Odhad velikosti trhu

Druhým základním vstupem pro odhad daňových příjmů je odhadovaná velikost trhu. V literatuře lze nalézt několik bohužel poměrně odlišných odhadů pro současný nelegální trh v Česku. Nižší odhady poskytuje Výroční zpráva o stavu ve věcech drog v Česku v roce 2019. Poslední dostupné údaje jsou z roku 2016, kdy spotřeba konopných drog byla odhadnuta na 20,1 tuny. Zahraniční odhady trhu s konopím, jež zahrnují mimo jiné Českou republiku, jsou nicméně více než dvojnásobné (Costes & Lakhdar, 2008; Trautmann et al., 2013). Studie vesměs vychází z identických odhadů užívání konopí v populaci – tedy reprezentativních průzkumů užívání návykových látek v obec-

né populaci; rozdíly v odhadech jsou dány především rozdílnými odhady průměrné denní spotřeby konopí mezi jednotlivými skupinami uživatelů (Jonathan P Caulkins, Pardo, & Kilmer, 2020). Při využití metodologie jako používá Mravčík (2018) k odhadu velikosti trhu s konopím v ČR, ale s dosazením nejnovějších údajů o měsíční spotřebě konopí v celopopulační studii užívání návykových látek v ČR za rok 2016 tak bylo odvozeno, že v České republice se ročně spotřebuje celkem 46,3 tuny.

Po legalizaci rekreačního konopí lze očekávat změny ve spotřebě konopí. Pokud bychom vzali v úvahu změny prevalence užívání v Kanadě, pro kterou jsou dostupná data⁴⁸ i pro jednotlivé věkové skupiny na českých datech prevalence užívání, zvýšil by se objem spotřebovaného konopí po legalizaci v České republice průměrně o 4 %. Pokud

⁴⁸ <https://www150.statcan.gc.ca/n1/pub/82-003-x/2020002/article/00002/tbl/tbl01-eng.htm>.



by v Česku prevalence užívání konopí vzrostla podobně jako v Kanadě, pohybovala by se mezi 20,9 až 48,2 tunami.

S využitím dvou výše uvedených odhadů velikosti trhu s konopím v České republice (20,1 tun a 46,3 tun) a předpokladem nárůstu trhu s konopím po legalizaci o 4 % jako v Kanadě dále pracujeme se dvěma scénáři – *minimalistický* – celková velikost trhu činí 20,9 tuny a *maximalistický* – celková velikost trhu po legalizaci činí 48,2 tuny.

II.2. c/ I Podíl legálního (formálního) trhu

Předchozí práce (Vopravil, 2011) ukazují, že významná část produkce konopí v ČR je určena pro vlastní užití, tedy vlastní produkce je spotřebována samotnými pěstiteli a rozdána přátelům. V předchozích odhadech pro Česko podíl vlastního užití činil 70 % (Vopravil, 2011). Novější odhady pracují s hodnotou 59 % (podíl respondentů, jež konopí získávají zdarma nebo si jej sami pěstují (Mravčík et al., 2012); tedy pouze 41 % konopí projde přes komerční trh a je prodáno za peníze.

Dále se lze inspirovat zeměmi, které již rekreační konopí legalizovaly. V Kanadě po legalizaci přibližně 52 % uživatelů nakupuje i na legálním trhu.⁴⁹ V USA, například ve státě Washington, se podíl černého trhu po legalizaci snížil na 30 % a 7 % tvoří samopěstitelé (Jonathan P Caulkins et

al., 2019). Proto legální komerční trh tvoří ve státě Washington přibližně 63 %. V poslední zkoumané zemi, kde došlo k legalizaci rekreačního konopí, v Uruguayi, je zatím registrována přibližně ¼ všech uživatelů z toho 75 % (41 174 uživatelů) nakupuje konopí v lékárnách (Queirolo, 2020). Z toho vychází, že přibližně 19 % všech uživatelů konopí nakupuje na formálním trhu.

Proto je dále prezentováno pět scénářů podílu formálního trhu: 41 % (aktuální stav v Česku, tj. budoucí formální legalizovaný trh bude odpovídat budoucímu komerčnímu), 19 % (Uruguay), 52 % (Kanada) a 63 % (USA). Pro ilustraci též přidáváme scénář se 100% podílem, který nelze brát jako realistickou predikci, ale jako maximální daňový potenciál trhu s konopím.

⁴⁹ <https://www150.statcan.gc.ca/n1/pub/82-003-x/2020002/article/00002/tbl/tbl03-eng.htm>.



II.2 d/ Odhad daňových příjmů

Díky cílování legální maloobchodní ceny na původní maloobchodní cenu na nelegálním trhu není třeba pracovat s cenovou elasticitou (tj. nepředpokládáme, že by docházelo ke změnám ve spotřebě v důsledku změn cen – ceny se v ideálním případě nezmění). Tabulky 2 a 3 ukazují odhadované daňové příjmy separátně pro dva scénáře velikosti trhu – minimalistický scénář 20,9 tuny a maximalistický scénář 48,2 tuny. Tabulky jsou dále rozděleny dle scénáře podílu legálního trhu od nejnižší hodnoty 41 % až po 100 %, a podle tří variant výše spotřební

daně dle analýzy v předchozím oddílu: Varianta 2 — *Výrazný pokles marže, střední pokles VO ceny* se sazbou spotřební daně 39,29 Kč/g, Varianta 3 — *Výrazný pokles marže, mírný pokles VO ceny* se sazbou spotřební daně 18,29 Kč/g a preferovaná varianta 5 — *Mírný pokles marže, střední pokles VO ceny* se spotřební daní 25,79 Kč/g.

Odhadované daňové příjmy z daně z přidané hodnoty jsou uvedeny v řádku DPH se základní sazbou pro DPH 21 %. Spodní panel tabulek potom uvádí celkové odhady daňových příjmů ze spotřební daně a DPH.



Tabulka 13A: Odhad daňových příjmů (v milionech Kč) – minimalistický scénář velikosti trhu

SCÉNÁŘE

Velikost trhu		20,9 tuny				
Podíl legálního trhu		Česká republika nyní 41 %	Uruguay po legalizaci 19 %	Kanada po legalizaci 52 %	Stát Washington (USA) po legalizaci 63 %	100 %
Spotřební daň	Sazba					
V2: Výrazný pokles marže, střední pokles VO ceny	39,29 Kč/g	337	156	427	517	821
V3: Výrazný pokles marže, mírný pokles VO ceny	18,29 Kč/g	157	73	199	241	382
V5: Mírný pokles marže, střední pokles VO ceny	25,79 Kč/g	221	102	280	340	539
DPH	21 %	297	138	377	457	725
Spotřební daň + DPH						
V2: Výrazný pokles marže, střední pokles VO ceny	39,29 Kč/g	634	294	804	974	1 546
V3: Výrazný pokles marže, mírný pokles VO ceny	18,29 Kč/g	454	210	576	698	1 107
V5: Mírný pokles marže, střední pokles VO ceny	25,79 Kč/g	518	240	657	796	1 264

Tabulka 13B: Odhad daňových příjmů (v milionech Kč) – maximalistický scénář velikosti trhu

SCÉNÁŘE						
Velikost trhu		48,2 tuny				
Podíl legálního trhu		Česká republika nyní 41 %	Uruguay po legalizaci 19 %	Kanada po legalizaci 52 %	Stát Washington (USA) po legalizaci 63 %	100 %
Spotřební daň	Sazba					
V2: Výrazný pokles marže, střední pokles VO ceny	39,29 Kč/g	776	360	984	1 192	1 893
V3: Výrazný pokles marže, mírný pokles VO ceny	18,29 Kč/g	361	167	458	555	881
V5: Mírný pokles marže, střední pokles VO ceny	25,79 Kč/g	509	236	646	783	1 242
DPH	21 %	686	318	869	1 053	1 672
Spotřební daň + DPH						
V2: Výrazný pokles marže, střední pokles VO ceny	39,29 Kč/g	1 462	677	1 854	2 246	3 565
V3: Výrazný pokles marže, mírný pokles VO ceny	18,29 Kč/g	1 047	485	1 328	1 608	2 553
V5: Mírný pokles marže, střední pokles VO ceny	25,79 Kč/g	1 195	554	1 515	1 836	2 914

Vzhledem k šíři alternativních předpokladů se odhadované příjmy dosti výrazně liší mezi jednotlivými scénáři a variantami. Klíčovou roli hraje – velmi nejistý – odhad celkové velikosti trhu, kdy minimalistická varianta vede k odhadům celkových daňových příjmů v řádu stovek milionů Kč (od 210 mil. do 1 546 mil. Kč), zatímco maximalistická varianta vede k odhadům v řádu dolních jednotek miliard Kč (od 485 mil. Kč do 3 565 mil. Kč).

Pokud se soustředíme na preferovanou variantu výše daně (25,79 Kč) a dle našeho úsudku nejrealističtější scénáře podílu formálního trhu (52 % a 63 %), vycházejí odhady celkových daňových příjmů mezi **657 a 796 miliony Kč** (minimalistický scénář velikosti trhu), respektive **mezi 1 515 a 1 836 miliony Kč** (maximalistický scénář velikosti trhu).

II.3 PROBLÉMOVÉ UŽÍVÁNÍ KONOPÍ, NÁKLADY NA LÉČBU A HARM REDUCTION

Problémové (intenzivní) užívání konopí a potažmo závislost na konopí představují významnou kategorii společenských nákladů spojených s jeho užíváním (Degenhardt, Ferrari, & Hall, 2017; Hall, 2020). Pro účel této analýzy jsme zvolili takový způsob odhadu, který umožňuje vyjádření těchto nákladů v peněžních jednotkách – tedy vyčíslení ztracených QALYs (Quality Adjusted Life Years) v důsledku legalizace konopí.

QALYs jsou metodou využívanou zejména ve farmakoekonomice a vyjadřují kombinaci získaných let kvalitního života v důsledku zdravotních intervencí; roky života zpravidla vyjadřují zvýšení naděje dožití v důsledku léčby a jejich kvalita je subjektivně vyjádřena na škále 0–1 v různých dimenzích jako je samoobslužnost anebo duševní zdraví (Cohen, 1996; Gudex & Kind, 1988). Předkládaná analýza vyjadřuje změnu v počtu QALYs v jednom kalendářním roce, a to na základě změny v předpokládané kvalitě života u osob, jež v důsledku legalizace konopí iniciují problémové

užívání konopí.⁵⁰ Výhodou této metody je možnost přiřadit jednomu získanému či ztracenému QALY monetární hodnotu; tato se zpravidla využívá k určení, zda je daná zdravotní intervence dostatečně přínosná vzhledem k jejím nákladům – diskutovány jsou však také širší možnosti aplikace této metody, například právě do oblasti společenských nákladů (Belackova, 2008).

Součástí této analýzy je také zohlednění možných scénářů spojených s rozšířením programů léčby a harm reduction, jež jsou předmětem tohoto návrhu. Vzhledem k tomu, že žádná ze zemí, které legalizovaly konopí, dosud nevyužila možnosti propojit systém autorizovaného výdeje konopí s nástroji minimalizace škod, jak je tomu v předkládaném návrhu, nelze tyto efekty vyvodit z dosavadních studií. V závěru analýzy diskutujeme také náklady spojené s rozšířením kapacit těchto programů.

⁵⁰ Délka dožití není vzhledem k časovému horizontu v analýze zohledněna; zahraniční studie navíc neukazují, že by na ni užívání konopí mělo přímo vliv (Calabria, Degenhardt, Hall, & Lynskey, 2010).

II.3 a/ Metodologie odhadu nákladů problémového užívání konopí

Předkládaná analýza odhaduje změnu počtu problémových uživatelů konopí v důsledku legalizace ve třech variantách podle pozorovaných dopadů v zahraničí (Uruguay, Kanada a USA). Zatímco v USA se odhaduje cca 36% nárůst

poruch v souvislosti s užíváním konopí, a to na základě srovnání údajů před a po legalizaci rekreačního konopí se státy, které legalizaci nezavedly (Cerdá et al., 2020), v Kanadě za krátkou dobu trvání legalizace nebyl nárůst problémo-

vého užívání dosud zdokumentován (Rotermann, 2020). V Uruguayi statistiky naznačují, že po legalizaci stoupl počet žádostí o léčbu v souvislosti s konopím⁵¹,

⁵¹ Jedná se patrně o pokračující trend z období před legalizací konopí, podrobná analýza ale nebyla provedena, je tedy možné konzervativně usuzovat, že legalizace konopí k tomuto trendu do určité míry přispěla <https://www.gub.uy/junta-nacional-drogas/sites/junta-nacional-drogas/files/documentos/noticias/Monitoreo%20y%20evaluaci%C3%B3n%20de%20la%20Ley%2019.172%20.pdf>.



nicméně tento indikátor sám o sobě nenaznačuje, zda vzrostlo problémové užívání anebo spíše ochota vstoupit kvůli němu do kontaktu s podpůrnými službami. Proto jsme pro Kanadu a Uruguay zvolili nepřímý odhad možného nárůstu problémových uživatelů, konkrétně poté odvození z nejnovější metaanalýzy studií, jež odhaduje, že se u cca 1/5 všech uživatelů konopí rozvinou problémové formy jeho užívání (Leung et al., 2020). Tím jsme odvodili čtyři možné varianty vývoje pro Českou republiku po legalizaci konopí:

- Varianta 0 – nedojde ke změně počtu každodenních uživatelů konopí jako je tomu nyní v Kanadě,
- Varianta 1 – nárůst počtu problémových uživatelů konopí o 2 % jako v Kanadě (nárůst podílu z 5,9 % na 6,0 %, (Rotermann, 2020),
- Varianta 2 – nárůst počtu problémových uživatelů konopí o 10 % (odvozeno z 50 %⁵² nárůstu celoživotní prevalence užívání konopí v Uruguayi, z 20 % v roce 2011 na 30,2 % v roce 2018, a poznatku, že 1 z 5 nových uživatelů rozvine v budoucnosti problémové užívání),
- Varianta 3 – nárůst 36 % jako v USA.

⁵² <https://www.gub.uy/junta-nacional-drogas/sites/junta-nacional-drogas/files/documentos/noticias/Monitoreo%20y%20evaluaci%C3%B3n%20de%20la%20Ley%2019.172%20.pdf>.



Analýza dále zohledňuje tři možné scénáře z hlediska zapojení problémových uživatelů konopí do léčby. V roce 2019 o ni požádalo 1 141 osob, tedy cca 8 % z odhadovaných každodenních uživatelů. V analýze zvažujeme tři scénáře:

- Scénář 1: zachování stávajícího poměru osob žádajících o léčbu v souvislosti s konopím,
- Scénář 2: navýšení poměru osob s problémovým užíváním konopí, jež žádají o léčbu v souvislosti s konopím na cca dvojnásobek (15 %),
- Scénář 3: navýšení poměru osob s problémovým užíváním konopí, jež žádají o léčbu v souvislosti s konopím na cca dvojnásobek (30 %).

II.3. a/ I Předpoklady pro předkládanou kalkulaci

Pro účel této analýzy jsme využili několik předpokladů. V první řadě jsme za výchozí počet problémových uživatelů konopí v České republice odhad počtu osob, jež v celopopulační studii užívání návykových látek z roku 2016 (označována také jako Národní výzkum užívání návykových látek) uvedli, že užívají konopí každý nebo téměř každý den ($n=13\ 620$). Jedná se o zjednodušení, jelikož ne všechny osoby, jež konopí užívají na každodenní bázi, vykazují známky závislosti na něm nebo jiných poruch souvisejících s užíváním konopí.

Druhým zjednodušením je stanovení samotné kvality života; v ideálním případě by měla být v dané populaci uživatelů konopí v České republice provedena specifická studie na kvalitu života, jelikož její vnímání je subjektivní a potažmo kulturně-specifické.

Taková studie však nebyla dostupná, a tak jsme využili parametry z jiných studií. Indikátor kvality života pro běžnou populaci v České republice byl v předchozích odhadech stanoven jako 0,85 (Belackova, 2008). U problémových uživatelů konopí pracují zahraniční studie se snížením kvality života o 0,113 oproti běžné populaci (Begg et al., 2007; Deogan et al., 2015) – pro Českou republiku jsme tedy využili skóre 0,74. Pro zjednodušení jsme u osob, jež jsou v léčbě nebo v kontaktu se službami pro závislost na konopí zvažovali stejnou kvalitu života jako v běžné populaci.

Do třetice jsme zvolili hodnotu jednoho QALYs pro Českou republiku na základě příspěvků v odborných diskusích jako 1 000 000 Kč (Kříž, 2011); oficiální hranice pro jeho hodnotu není v ČR stanovena.

II.3 b/ Odhad ztracených QALYs v důsledku problémového užívání konopí

Následující kalkulace odhaduje počet ztracených QALYs v důsledku problémového užívání konopí, jež by mohlo narůst v souvislosti s jeho legalizací. V tom ohledu byl nejprve odhadnut počet osob, u nichž by mohlo dojít ke snížení kvality života v důsledku problémového užívání – 545 v případě 4 % nárůstu, 2 179 u 16 % nárůstu (možný dlouhodobý scénář v Kanadě a odhad chybějících dat o problémovém užívání v Uruguayi) a 4 903 (data z USA na základě odborných studií). Pro tuto kalkulaci jsme jako počet let zvažovali daný kalendářní rok, tedy

jeden rok pro každou osobu, jež by mohla být postižena problémovým užíváním konopí. Dále jsme vypočetli změnu QALYs jako rozdíl před a po legalizaci. U osob, jež by byly problémovými uživateli bez ohledu na legalizaci jsme počet osob vynásobili koeficientem kvality života 0,74; u osob, jež konopí před legalizací problémově neužívaly a u osob, jež byly v léčbě, jsme použili koeficient 0,85. Počet získaných QALYs tak byl získán následující rovnicí a vynásoben hodnotou na jeden QALY (1 milion Kč):



$$(0.74 * PU_L + 0.85 * LU_L) - (0.74 * PU_S + 0.74 * PU_N + 0.85 * LU_L) = \text{ztracené QALYs}$$

PU_S problémoví uživatelé v současnosti

LU_S léčení uživatelé v současnosti

PU_L problémoví uživatelé po legalizaci (včetně nových)


PU_N problémoví uživatelé nově v souvislosti s legalizací

LU_L léčení uživatelé po legalizaci

Výsledná ztráta QALYs (a ekvivalentní násobek milionu Kč) se pohybovala od 20,9 (varianta 1 – nárůst problémového užívání konopí o 2 %, scénář 2 – 30 % problémových uživatelů v léčbě) do 494,2 (varianta 3 – nárůst problémového užívání konopí o 2 %, scénář 1 – 8 % problémových uživatelů v léčbě). Jako nejrealističtější se zdají varianty 1 či 2, vzhledem k tomu, že předkládaný návrh bude představovat více regulova-

ný trh a propagaci na něm než je v USA, a scénář 2, tedy cca dvojnásobné navýšení podílu osob s problémovým užíváním konopí, jež jsou v léčbě nebo v kontaktu se službami. Náklady v souvislosti se ztrátou kvality života v souvislosti s legalizací by se tak mohly pohybovat mezi 25,5 a 127,4 mil Kč.

Tabulka 14: Odhad ztracených QALYs a přepočítání na jejich monetární hodnotu (tis. Kč).

	Současný stav
nárůst počtu každodenních uživatelů konopí	13 620
Scénář 1 - stejný podíl osob v léčbě jako nyní (8 %)	
počet každodenních uživatelů	13 620
počet osob v léčbě (8 %)	1 141
změna QALYs v důsledku legalizace	
Přepočítání na Kč (1 QALY ekvivalent 1 mil. Kč)	
Scénář 2–15 % osob v léčbě / kontaktu se službami (15 %)	
počet každodenních uživatelů	13 620
počet osob v léčbě (15 %)	1 141
změna QALYs v důsledku legalizace	
Přepočítání na Kč (1 QALY ekvivalent 1 mil. Kč)	
Scénář 2–25 % osob v léčbě / kontaktu se službami	
počet každodenních uživatelů	13 620
počet osob v léčbě (30 %)	1 141
změna QALYs v důsledku legalizace	
Přepočítání na Kč (1 QALY ekvivalent 1 mil. Kč)	

II.3. c/ Náklady na léčbu a snižování škod v souvislosti s konopím

Přehled nákladů na léčbu závislostí a snižování drog v souvislosti s nelegálními drogami přináší Výroční zpráva o stavu ve věcech drog (Mravčík et al., 2019). Jedná se o výdaje z veřejných rozpočtů a ze zdravotního pojištění na prevenci, harm reduction, ambulantní služby, služby ve vězení, rezidenční služby následné péče, koordinaci, výzkum a nezařazené.

Pro účel této zprávy bylo nutno odhadnout, jaký podíl těchto nákladů souvisí s konopím; přehled odhadovaných podílů a zdrojů informací je uveden v Tabulce 15. Náklady z veřejných rozpočtů na prevenci, léčbu a snižování škod přiřaditelné konopí představovaly odhadem 89,5 mil. Kč, zhruba polovina z toho byla čerpána z veřejného zdravotního pojištění.

Varianta 0 nedojde ke změně počtu každodenních uživatelů	Varianta 1 nárůst 4 % (1 z 5 uživa- telů rozvine problémové užívání, nárůst rekreačního užívání v Kanadě 18 %)	Varianta 2 nárůst 16 % (1 z 5 uživa- telů rozvine problémové užívání, nárůst rekreačního užívání v Uruguayi 80 %)	Varianta 3 nárůst 36 % jako v USA
0	272	1 362	4 903
13 620	13 892	14 982	18 523
1 141	1 164	1 255	1 552
0,0	-27,5	-137,3	-494,2
0	-27,454	-137,269	-494,168
13 620	13 892	14 982	18 523
2 043	2 084	2 247	2 778
99,2	-25,5	-127,3	-458,4
0	-25,469	-127,347	-458,449
13 620	13 892	14 982	18 523
4 086	4 168	4 495	5 557
324,0	-21,0	-104,9	-377,5
0	-20,975	-104,874	-377,546

V následujícím oddíle odhadujeme, jak by se navýšily náklady v této oblasti, pokud by došlo k většímu zapojení problémových uživatelů konopí do léčby – tedy pokud by se jejich podíl zvýšil na cca dvojnásobek (15 %) a čtyřná-

sobek (30 %), v souladu se scénáři 2 a 3 výše, a také jaký by to mělo dopad na veřejné rozpočty v případě nárůstu počtu problémových uživatelů v důsledku legalizace (varianta 0, 1, 2 a 3).

Tabulka 15: Odhadovaný podíl na nákladech z veřejných rozpočtů.

	Celkem	Konopí	Podíl	Pozn.	Rok	Zdroj
Prevence	29 982	458	0,015	podíl užívání konopí na všech řešených projevech rizikového chování na ZŠ a SŠ	2019	SEPA – tabulka 8–2 ve VZ drogy 2019
Harm reduction	39 650	2 000	0,050	podíl uživatelů konopí jako primární drogy na všech klientech HR programů	2019	tabulka 9–14 ve VZ drogy 2019
Ambulantní léčba	16 126	1 468	0,091	podíl uživatelů konopí na všech pacientech F11-F19 (tj. NL bez alkoholu)	2019	ÚZIS - výkaz ambulantních zařízení oboru psychiatrie – graf 9–8 ve VZ drogy 2019
Detoxifikace	4 919	300	0,061	podíl uživatelů konopí na všech pacientech F11-F19 (tj. NL bez alkoholu)	2019	ÚZIS – výkaz detoxifikačních oddělení – graf 9–14 ve VZ drogy 2019
Lůžková péče	4 264	343	0,080	podíl hospitalizací pro konopí na všech hospitalizacích pro F11-19 (tj. NL bez alkoholu)	2019	ÚZIS – registr hospitalizací – graf 9–15 ve VZ drogy 2019
Terapeutické komunity	389	31	0,080	podíl uživatelů konopí jako primární drogy na všech klientech TK	2019	VZ drogy 2019, str.220
Záchytné stanice	23 744		0,002	podíl uživatelů konopí na všech klientech ZS	2019	odhad: 23744 klientů celkem, z nich 626 pro nealkoholové drogy, z nich použit podíl 0,091 jako u ambulantní léčby. VZ drogy 2019, str. 208
Následná péče	1 095	40	0,037	podíl uživatelů konopí na všech klientech programů následné péče	2019	tabulka 9–34, graf 9–17 ve VZ drogy 2019
Průměr			0,052			



Tabulka 16: Celkový odhad účelově určených / labelled výdajů z veřejných rozpočtů na drogy / závislosti přiřaditelných konopí (tis. Kč)

Kategorie služby

Prevence*

Harm reduction	Terénní programy
	Kontaktní centra
	Sloučené programy KPS a TP
	Jiné a nezařazené HR programy

Harm reduction celkem

Ambulantní služby	Zdravotní
	Sociální
	Jiné a nezařazené

Ambulantní služby celkem**Služby ve vězení**

Rezidenční služby	Lůžkové zdravotní
	Terapeut. komunity
	Domovy se zvláštním režimem
	Jiné a nezařazené

Rezidenční péče celkem**Služby následné péče****Záchytné stanice****Koordinace, výzkum, hodnocení****Ostatní, nezařazeno****Celkem****II.3. d/ Navýšení kapacity léčby a harm reduction a nákladové dopady**

Předkládaný návrh integruje nástroje regulace užívání konopí do registračního systému autorizovaných osob. Díky možnosti „screeningu“ potenciálně problémových uživatelů na základě nakupovaného množství konopí a s využitím dalších nástrojů, jako je například povinné školení prodejního personálu, předpokládáme navýšení kontaktu rizikových uživatelů se

systémem péče a snižování škod. V souvislosti s tím by mělo dojít také k navýšení kapacity těchto programů.

Tabulka 17 představuje počet osob, jež by v daných scénářích (zachování, zdvojnásobení a čtyřnásobení kapacity léčebných a harm reduction služeb) byly v kontaktu s těmito programy. Při scénáři 3 (30 % každodenních

Účelově určené / labelled výdaje ze státního, krajských a obecních rozpočtů v roce 2019			Výdaje zdravotních pojišťoven na prevenci a léčbu dg. F10-F19 v roce 2017			Celkem veřejné rozpočty a zdravotní pojišťovny
Celkové výdaje	Podíl konopí	Výdaje na konopí	Celkové výdaje na F11-F19	Podíl konopí	Výdaje na konopí	
88,723	0,015	1,355	5,625	0,091	512	1,867
121,793	0,050	6,143	0			6,143
169,269	0,050	8,538	0			8,538
18,103	0,050	913	0			913
474	0,050	24	0			24
309,639	0,050	15,619	0			15,619
57,743	0,091	5,257	56,968	0,091	5,186	10,442
39,983	0,091	3,640	0			3,640
10,870	0,091	990	1,160	0,091	106	1,095
108,596	0,091	9,886	58,127	0,091	5,291	15,177
12,141	0,091	1,105	0			1,105
11,904	0,080	958	402,447	0,080	32,373	33,331
98,941	0,080	7,885	0			7,885
39,081	0,000	0	0			0
7,066	0,080	568	4,469	0,080	359	928
156,992		9,411	406,915	0,080	32,733	42,143
85,646	0,037	3,129	0			3,129
86,691	0,002	208	0			208
25,918	0,052	1,350	0			1,350
38,247	0,052	1,993	131,756	0,052	6,864	8,857
912,593		44,055	602,423		45,401	89,456

uživatelů v kontaktu) by mohli jít až o pětinasobné navýšení kapacity léčebných a harm reduction služeb oproti současnému stavu, tedy z 1 141 osob na 4 249 až 5 557, v závislosti na tom, jak by narostl počet každodenních uživatelů.⁵³

⁵³ Ve variantě 1 a 2 by představený nárůst léčebných kapacit plně kompenzoval nárůst každodenních uživatelů konopí v důsledku legalizace (tj. počet osob v kontaktu po legalizaci by byl vyšší než v současnosti, navíc se zahrnutím odhadovaného nárůstu počtu každodenních uživatelů). Pro variantu 3 by

S navýšením léčebných kapacit by byly spjaty také náklady pro veřejné rozpočty, a to v rozmezí od 91,3 mil. Kč do 435,6 mil. Kč, a tedy vícenásobné náklady 1,8 mil. Kč do 346,2 mil. Kč nad rámec současného stavu. Jak bylo výše uvedeno, realistickým scénářem pro ČR mohou být varianty 1 a 2 z hledis-

k potenciálnímu zapojení všech nových uživatelů do léčby či harm reduction muselo dojít k navýšení léčebných kapacit přibližně o 33 %.

ka mírného zvýšení problémového užívání a scénář 2 - navýšení léčebných a harm reduction kapacit na cca dvojnásobek (15 %). V tom ohledu by tedy náklady pro veřejné rozpočty z těchto in-

tervencí představovaly 163,4 mil. Kč -176,2 mil. Kč, a tedy navýšení po legalizaci / v důsledku předkládaného návrhu o 73,9 mil. Kč - 86,7 mil. Kč.

Tabulka 17: Náklady na léčbu uživatelů konopí v důsledku navýšení kapacity.

	Varianta 0	Varianta 1	Varianta 2	Varianta 3
	nedojde ke změně počtu každodenních uživatelů	nárůst 4 % (1 z 5 uživatelů rozvine problémové užívání, nárůst rekreačního užívání v Kanadě 18 %)	nárůst 16 % (1 z 5 uživatelů rozvine problémové užívání, nárůst rekreačního užívání v Uruguayi 80 %)	nárůst 36 % jako v USA
nárůst počtu každodenních uživatelů konopí	0	545	2 179	4 903
Počet osob v léčbě / kontaktu se službami				
8 % uživatelů v kontaktu se službami	1 141	1 164	1 199	1 482
15 % uživatelů v kontaktu se službami	2 043	2 084	2 247	2 778
30 % uživatelů v kontaktu se službami	4 086	4167,72	4494,6	5 557
násobek současné obsazenosti (8 %)	1,0	1,0	1,1	1,3
násobek současné obsazenosti (15 %)	1,8	1,8	2,0	2,4
násobek současné obsazenosti (30 %)	3,6	3,7	3,9	4,9
Náklady na léčbu (tis. Kč)				
8 % uživatelů v léčbě	89 456,0	91 245,1	93 968,8	116 179,6
15 % uživatelů v kontaktu se službami	160 174,0	163 377,5	176 191,4	217 836,7
30 % uživatelů v kontaktu se službami	320 348,1	326 755,1	352 382,9	435 673,4
Navýšení nákladů oproti současnému stavu (tis. Kč)				
8 % uživatelů v léčbě	0,0	1 789,1	4 512,8	26 723,6
15 % uživatelů v kontaktu se službami	70 718,1	73 921,5	86 735,5	128 380,7
30 % uživatelů v kontaktu se službami	230 892,1	237 299,1	262 926,9	346 217,4



TABULKOVÝ
PŘEHLED
DOPADŮ
LEGALIZACE
KONOPÍ
VE SVĚTĚ

Tabulka 18: Stručný přehled dopadů legalizace konopí a souvisejících politik ve světě

ZEMĚ A OBDOBÍ	I/ Užívání konopí mezi dospělými	II/ Užívání konopí mezi dospívajícími	III/ Problémové / intenzivní užívání konopí	IV/ Způsob užívání konopí (hoření, s tabákem, vaporizace, per oram) ⁵⁴	V/ Zdravotní náklady spojené s konopím
HOLANDSKO první regulace 1976, nárůst v 80. letech, omezení od 1996; ⁵⁵	až 400% vyšší celoživotní zkušenost – dlouhé období, slabá data	33% ↓ ITP u 17 letých (dlouhé období do 1984), 250% ↑ u 12 let plus studentů (střední období do 1996) a následně 13% ↓ (do 1999, krátké období); u 16 letých 21% ↓ ITP (dlouhé období 1999–2019)	180% nárůst prvních žádostí o léčbu (dlouhé období 2000–2015), korelovalo s rostoucí potencí konopí	98 % hořením	Chybí data / nepodařilo se dohledat
KANADA říjen 2018 snížení sankcí, leden 2019 prodej	18% ↑ u 25 let plus (3m) – krátké období	47% ↓ u 15–17 let (3m), krátké období	Žádná změna v každodenním užívání – krátké období, chybí data pro léčbu	Chybí data, edibles povoleny od 17. 10. 2019	33% ↑ konopných emergencí v konkrétní nemocnici; 53% ↑ nárůst ve státě Alberta (krátké období)
URUGUAY pěstování 2014, kluby 2015, lékárny v polovině 2017	80% ↑ (1m) – střední období, nelze zcela přihradit legalizaci	65% ↑ (12m), "studenti" – střední období (u ITP a 1m patrně nelze přiřadit legalizaci)	45% ↑ podílu konopí na poplatce po léčbě – střední období, dle autorů není signifikantní nárůst	Chybí data, edibles na trhu nejsou povoleny	Chybí data / nepodařilo se dohledat
USA 2012 první dva státy, Washington a Colorado (léčebné konopí od 1996 v různých státech)	26% ↑ u 26 let plus (1m) – střední období	Žádná změna – střední období	cannabis use disorder 36% ↑ u 26 plus (12m), 25% ↑ u 12–17 (12m) – střední období	60 % hořením, 37 % vaporizace, 60 % edibles, 40 % mast; mezi 14–18letými 57,4% někdy vapovalo a 75,2% někdy užilo edibles	68% ↑ návštěv poho- tivosti a hospitalizací a 29% ↑ hospitalizací v Coloradu po legalizaci (krátké období)
Různé země decriminalizovaly či depenalizovaly; legalizace bez prodeje dočasně v Maine, Vermontu, Washingtonu DC	AL JAŠKA: cca 20% ↓ užití konopí u dospělých (1m) po dekriminaliza- ci; pěstování (střední období)	Žádná změna – krátké období.	Nekonzistentní výsledky od stejných autorů (našli i vyvrátili nárůst intenzivního užívání mezi mladistvými na stejných datech), patrně žádná změna.	mezi 14–18letými v USA stá- tech, kde je povoleno pěstování, 52,5 % někdy vapovalo a 73,3 % někdy užilo edibles	Chybí data / nebylo nalezeno
ŠPANĚLSKO konopné kluby začaly vznikat v roce 2002 na bázi dekriminalizace dříven a pěstování a depe- nalizace sdílení konopí	67% ↑ (1m) – krátké období (2001–2005), následně 14% ↓ dlouhé období (2005–2017); 4% ↑ každodenního užívání (dlouhé období 2005–2017, v průběhu 46% ↓ na minimum v roce 2011)	13% ↑ u 14–18letých (1m) – (2002–2004 krátké období); následně 24% ↓ (2004–2018 dlouhé období)	220% ↑ poptávky po léčbě (střední období 2006–2013), 23% ↓ (krátké období 2013–2017), nelze zcela přihradit „legalizaci“	Kvalitativní studie zmiňuje možnost využít peer intervencí – např. méně škodlivého vaporizéru	Chybí data / nebylo nalezeno

POZN I.: Krátké období 1–4 roky, střední období 5–9 let, dlouhé období 10 a více letech.

POZN II.: Procentuální změny počítány na základě dat z Tabulky 2 níže jako změny k základnímu roku;
v případě více časových období vždy k prvnímu roku navazujícího období.

POZN III.: Barevné označení viz níže.

Legenda:	Positivní změna (2)	Žádná nebo spíše positivní změna (1)	Spíše negativní změna (-1)	Negativní změna (-2)	Není jasné, zda je pozitivní či negativní (0)
	Fluktuace v datech (0)	Chybí data / nepodařilo se dohledat (0)	Špatná kvalita dat anebo absence quasi-experimentálního designu (50 %)		

(konkrétní studie a hodnoty viz QR odkaz na Tabulku 19 níže).

VI/ Možnosti harm reduction a léčby	VII/ Kvalita konopí a míra THC / CBD	VIII/ Černý trh / míra participace na legálním trhu	IX/ Trestné činy a přestupky	X/ Dopravní nehody	XI/ Ceny	XII/ Daně
Omezení reklamy	136% ↑ potence v krátkém období (2000–2004 z 8,6 na 20,4) a následně 25% ↓ na 15,3 v dlouhém období (2004–2015)	77 % z coffee shopu, 22 % dealer, 5 % vypěstovali	54 % drogových trestných činů souvisejících s konopím, druhý nejvyšší počet zabavených pěstíren v Evropě	Chybí data — nepodařilo se dohledat.	200% nárůst cen (2001 – 2011 dlouhý období)	Vynos na základě daně ze zisku (patrně významným faktorem turistický ruch), ale neplatí VAT ani spotřební daň, protože produkt je nelegální
Rozšiřování tzv. lower risk guidelines, nedochází 20–25 % uživatelů. Omezení reklamy a obalů	Legální trh 16 % THC, cca o ¼ nižší obsah THC než nelegální (krátké období)	29 % všeho konopí z legálního zdroje a 52 % nějaké; 10 % vypěstovali sami nebo někdo pro ně (stejný podíl jako před legalizací)	44% ↓ podílu konopných TČ na všech DTČ mezi 2018 a 2019 (24 % všech DTČ souvisí s konopím); 82% ↓ podílu držení konopí na všech konopných TČ; 67% ↓ všech konopných TČ po legalizaci (pokračující trend).	Žádný rozdíl (krátké období)	Po legalizaci legální konopí o 8,6 % dražší než nelegální (při nákupu 1 gramu), v licencovaných obchodech o 18,3% dražší než ve státních.	Zatím nižší výnos, než byl očekávan; spotřební daň producenti, prodejní daň dle provincie
Omezení reklamy a obalů	Omezení variety konopí na trhu (6-9 % THC).	25 % uživatelů zaregistrováno, až 54 % nějaké konopí (sekundárně) z legálního zdroje; cca 8 % zaregistrovaných pěstuje a jednou pěstuje bez registrace	25% ↓ podílu konopných TČ po legalizaci na všech DTČ (8 % všech DTČ po legalizaci souvisí s konopím)	52,4% nárůst v úmrtnosti řidičů osobních vozidel bezprostředně po legalizaci, chybí analýza na přítomnost konopí (krátké období)	Legální cena 2,5-3,5x nižší než na černém trhu (v lékárnách fixní, střední období)	Minimální daňový výnos – určen k zahrančování systému; platí pouze VAT
Ve státech, které legalizovaly, menší míra dodržování lower risk guidelines; jen asi 1/10 konopných obchodů neprodala opíjím zákazníkům, ačkoli absolvovali školení. Omezení reklamy limitováno svobodou slova.	Ve Washingtonu průměrná potence rostlinného konopí 21 %, extrakty 67 %.	63 % odhadované (nakoupené) spotřeby ve Washingtonu z legálních zdrojů, 7 % z odhadované spotřeby ze samopěstování	50 % ↓ podílu konopných TČ po legalizaci na všech DTČ (3 % všech DTČ souvisí s konopím); 46% ↓ konopných TČ po legalizaci v Coloradu;	Žádný rozdíl.	35% ↑ průměrné ceny na trhu po legalizaci ve Washingtonu, po dvou letech ↓ legální ceny o 50 %	Vyšší daňový výnos, než se očekával i přes sňožování daní a nižších výnosů v souvislosti s poklesem cen (výnos patrně v souvislosti s objemy prodeje); spotřební i prodejní daň, někde jen prodejní
n.a.	Žádný dopad na obsah THC (v amerických medicinal cannabis policies); lepší znalost o složení konopí dle kvalitativních studií.	Kvalitativní studie poukazují, že domácím pěstováním se uživatelé vyhýbají černému trhu.	V Jižní Austrálii 65% ↑ konopných trestných činů a přestupků po dekriminálnízaci držení a pěstování v malém množství.	Chybí data / nebylo nalezeno	Chybí data / nebylo nalezeno	Není relevantní – nejsou danění
Dle kvalitativních studií možnost neformálního screeningu na problémy související s užíváním konopí a participativní struktura klubu na místo vztahu prodejce – zákazník. Omezení reklamy jen na členy, omezení členství jen na doporučení	Průměrný obsah THC v konopí doneseném uživatелеm k analýze byl 7,5 % (nejen kluby)	KATALANSKO: až 66 % uživatelů registrováno v klubech (jmenovatelem uživatele v posledních 30 dnech); v Uruguay jen 9 % všech zaregistrovaných	55 % DTČ a 86 % drogových přestupků souvisí s konopím; 110% nárůst zabaveného konopí mezi 2011-2013 (krátké období)	Chybí data / nepodařilo se dohledat.	Nárůst cen 2009 – 2012 cca o 50 % ↑, následně ↓ o cca 10 %	Malý daňový výnos z legalizace pracovních míst a případné platby VAT – nejsou k dispozici data o objemu výnosů

⁵⁴ Souvisí například s náklady na léčbu respiračních onemocnění.

⁵⁵ V České republice přibližně 9 % respondentů reprezentativního celopopulačního průzkumu, kteří v posledním roce užili konopí, uvedlo, že konopí, které naposledy užili si vypěstovali sami (Belackova, Nechanska, Chomynova, & Horakova, 2012), stejně tak se vyjádřilo

14 % českých uživatelů konopí zapojených do EU online průzkumu zaměřeného na drogové trhy (Trautmann, Kilmer, & Turnbull, 2013). Úlohu těchto drobných pěstíren na českém trhu s konopím doplňuje relativně vysoký podíl českých uživatelů konopí v tomto průzkumu (44 %), kteří uvedli, že dostávali konopí zdarma. To je mnohem více než v kterékoli jiné zemi EU, která se průzkumu

zúčastnila – a více než dvojnásobek holandské hodnoty 21 %. Holanští respondenti ve skutečnosti kupují své konopí dvakrát více než jejich české protějšky, 75 % oproti 37 %. Pouze 2 % holandských respondentů užívajících konopí uvedlo, že si konopí vypěstovali sami – což bylo nejnižší číslo ze všech zemí účastnících se průzkumu (Trautmann et al., 2013).

Tabulka 19 online



IV

TABULKOVÝ PŘEHLED – ZHODNOCENÍ EXISTUJÍCÍCH PRÁVNÍCH ÚPRAV V ČR

Tabulky 20–24
online




V

POUŽITÉ
ZDROJE



PŘÍLOHA V

Použité zdroje

- Adinoff, B., & Cooper, Z. D. (2019). Cannabis legalization: progress in harm reduction approaches for substance use and misuse. *The American journal of drug and alcohol abuse*, 45(6), 707–712.
- Akerlof, G. A. (1997). The Market for “Lemons”: Quality Uncertainty and the Market Mechanism. In M. M. A. La Manna (Ed.), *Readings in Microeconomic Theory* (pp. 285–296). London: The Dryden Press.
- Alvarez, A., Gamella, J. F., & Parra, I. (2016). Cannabis cultivation in Spain: A profile of plantations, growers and production systems. *International Journal of Drug Policy*, 37, 70–81.
- Ashcroft, R. (1999). Equipoise, knowledge and ethics in clinical research and practice. *Bioethics*, 13(3-4), 314–326.
- Aydelotte, J. D., Brown, L. H., Luftman, K. M., Mardock, A. L., Teixeira, P. G., Coopwood, B., & Brown, C. V. (2017). Crash fatality rates after recreational marijuana legalization in Washington and Colorado. *American Journal of Public Health*, 107(8), 1329–1331.
- Bancroft, A. (2017). Responsible use to responsible harm: illicit drug use and peer harm reduction in a darknet cryptomarket. *Health, Risk & Society*, 19(7-8), 336–350.
- Barriuso, A. M. (2011a). Cannabis social clubs in Spain: A normalizing alternative underway *Series on Legislative Reform of Drug Policies* (Vol. 9). Amsterdam: Transnational Institute.
- Barriuso, A. M. (2011b). Cannabis social clubs in Spain: A normalizing alternative underway *Transnational Institute series on legislative reform of drug policies*, Nr. 9: Transnational Institute.
- Becker, G. S., Murphy, K. M., & Grossman, M. (2006). The market for illegal goods: the case of drugs. *Journal of political economy*, 114(1), 38–60.
- Begg, S., Vos, T., Barker, B., Stevenson, C., Stanley, L., & Lopez, A. D. (2007). The burden of disease and injury in Australia 2003.
- Belackova, V. (2008). *Využití a konstrukce indikátoru QALYs v oblasti závislostí*. (Bc), Charles University, Prague.
- Belackova, V. (2020). “The Good, the Bad, and the Ugly Weed”: How Consumers in Four Different Policy Settings Define the Quality of Illicit Cannabis. *Contemporary Drug Problems*, 47(1), 43–62.
- Belackova, V., Brandnerova, M., & Vechet, D. (2018). How Close to the “Honeypot?” A Comparative Analysis of Cannabis Markets Under Two Different Policies Toward Personal Cultivation. *International Criminal Justice Review*, 28(3), 206–225.

- Belackova, V., Maalsté, N., Zabransky, T., & Grund, J. P. (2015). "Should I Buy or Should I Grow?" How drug policy institutions and drug market transaction costs shape the decision to self-supply with cannabis in the Netherlands and the Czech Republic. *International Journal of Drug Policy*, 26(3), 296–310.
- Belackova, V., & Stefunkova, M. (2018). Interpreting the Czech drug decriminalization: The glass is half full—Response to Cervený, J., Chomynova, P., Mravčík, V., & van Ours, J. C. (2017). Cannabis decriminalization and the age of onset of cannabis use. *International Journal of Drug Policy*, 52, 102–105.
- Belackova, V., Tomkova, A., & Zabransky, T. (2016). Qualitative research in Spanish cannabis social clubs: "The moment you enter the door, you are minimising the risks". *International Journal of Drug Policy*, 34, 49–57. doi:<https://doi.org/10.1016/j.drugpo.2016.04.009> 
- Belackova, V., Tomkova, A., & Zabransky, T. (2016). Qualitative Research in Spanish Cannabis Social Clubs: "The Moment You Enter the Door, You Are Minimising the Risks". *International Journal of Drug Policy*(34), 49–57.
- Belackova, V., & Wilkins, C. (2018). Consumer agency in cannabis supply—Exploring auto-regulatory documents of the cannabis social clubs in Spain. *International Journal of Drug Policy*, 54, 26–34.
- Belok, S. H., Parikh, R., Bernardo, J., & Kathuria, H. (2020). E-cigarette, or vaping, product use-associated lung injury: a review. *Pneumonia*, 12(1), 1–8.
- Berg, C. J., Henriksen, L., Cavazos-Rehg, P. A., Haardoerfer, R., & Freisthler, B. (2018). The emerging marijuana retail environment: Key lessons learned from tobacco and alcohol retail research. *Addictive behaviors*, 81, 26–31.
- Blake, A., & Nahtigal, I. (2019). The evolving landscape of cannabis edibles. *Current Opinion in Food Science*, 28, 25–31.
- Bodwitch, H., Carah, J., Daane, K., Getz, C., Grantham, T., Hickey, G., & Wilson, H. (2019). Growers say cannabis legalization excludes small growers, supports illicit markets, undermines local economies. *California Agriculture*, 73(3), 177–184.
- Borodovsky, J. T., & Budney, A. J. (2017). Legal cannabis laws, home cultivation, and use of edible cannabis products: A growing relationship? *International Journal of Drug Policy*, 50, 102–110.
- Borodovsky, J. T., Lee, D. C., Crosier, B. S., Gabrielli, J. L., Sargent, J. D., & Budney, A. J. (2017). US cannabis legalization and use of vaping and edible products among youth. *Drug & Alcohol Dependence*, 177, 299–306.
- Brochu, S., Lépine, P., Patenaude, C., & Erickson, P. (2018). Formal and informal control of cannabis: Regular users' experience. *Substance Use & Misuse*, 53(10), 1657–1665.

- Buller, D. B., Woodall, W. G., Saltz, R., Grayson, A., Svendsen, S., & Cutter, G. R. (2020). Sales to apparently alcohol-intoxicated customers and online responsible vendor training in recreational cannabis stores in a randomized trial. *International Journal of Drug Policy*, 83, 102860.
- Cain, P. (2019). Almost a year after legalization, why do legal sellers offer home growers so little? Retrieved from <https://globalnews.ca/news/5866615/marijuana-cannabis-home-grow/> 
- Calabria, B., Degenhardt, L., Hall, W., & Lynskey, M. (2010). Does cannabis use increase the risk of death? Systematic review of epidemiological evidence on adverse effects of cannabis use. *Drug and Alcohol Review*, 29(3), 318–330.
- Callard, C. (2010). Follow the money: how the billions of dollars that flow from smokers in poor nations to companies in rich nations greatly exceed funding for global tobacco control and what might be done about it. *Tobacco Control*, 19(4), 285–290.
- Carnevale, J. T., Kagan, R., Murphy, P. J., & Esrick, J. (2017). A practical framework for regulating for-profit recreational marijuana in US States: Lessons from Colorado and Washington. *International Journal of Drug Policy*, 42, 71–85. doi:<https://doi.org/10.1016/j.drug-po.2017.03.001> 
- Caulkins, J. P., Bao, Y., Davenport, S., Fahli, I., Guo, Y., Kinnard, K., . . . Kilmer, B. (2018). Big data on a big new market: insights from Washington State's legal cannabis market. *International Journal of Drug Policy*, 57, 86–94.
- Caulkins, J. P., Davenport, S., Doanvo, A., Furlong, K., Siddique, A., Turner, M., & Kilmer, B. (2019). Triangulating web & general population surveys: Do results match legal cannabis market sales? *International Journal of Drug Policy*, 73, 293–300.
- Caulkins, J. P., & Kilborn, M. L. (2019). Cannabis legalization, regulation, & control: a review of key challenges for local, state, and provincial officials. *The American journal of drug and alcohol abuse*, 45(6), 689–697.
- Caulkins, J. P., Kilmer, B., Kleiman, M., MacCoun, R. J., Midgette, G., Oglesby, P., . . . Reuter, P. (2015). *Options and Issues Regarding Marijuana Legalization*. Retrieved from Santa Monica, California: <https://www.rand.org/pubs/perspectives/PE149.html> 
- Caulkins, J. P., Pardo, B., & Kilmer, B. (2020). Intensity of cannabis use: Findings from three online surveys. *International Journal of Drug Policy*, 79, 102740.
- Caulkins, J. P., & Reuter, P. (1998). What Price Data Tell Us About Drug Markets. *Journal of drug issues*, 28(3), 593–612. Retrieved from <https://doi.org/10.1177/002204269802800302> 


- Caulkins, J. P., & Reuter, P. (2006). Illicit drug markets and economic irregularities. *Socio-Economic Planning Sciences*, 40(1), 1-14. Retrieved from <https://doi.org/10.1016/j.seps.2004.08.002> 
- Cerdá, M., Mauro, C., Hamilton, A., Levy, N. S., Santaella-Tenorio, J., Hasin, D., . . . Martins, S. S. (2020). Association Between Recreational Marijuana Legalization in the United States and Changes in Marijuana Use and Cannabis Use Disorder From 2008 to 2016. *JAMA psychiatry*, 77(2), 165–171. doi:10.1001/jamapsychiatry.2019.3254
- Cervený, J., Chomynova, P., Mravčík, V., & van Ours, J. C. (2017). Cannabis Decriminalization and the Age of Onset of Cannabis Use. *International Journal of Drug Policy* 43, 122–129.
- Christie, P., & Ali, R. (2000). Offences under the Cannabis Expiation Notice scheme in South Australia. *Drug and Alcohol Review*, 19(3), 251–256.
- Christie, T., Wood, E., Schechter, M. T., & O’Shaughnessy, M. V. (2004). A comparison of the new Federal Guidelines regulating supervised injection site research in Canada and the Tri-Council Policy Statement on Ethical Conduct for Research Involving Human Subjects. *International Journal of Drug Policy*, 15(1), 66–73. Retrieved from <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0955395903001300> 
- Cohen, J. (1996). Preference, needs and QALYs. *Journal of Medical Ethics*, 22(5).
- Costes, J. M., & Lakhdar, B. (2008). Cannabis Market in Europe: A Growing Domestic Market.
- Csete, J., Kamarulzaman, A., Kazatchkine, M., Altice, F., Balicki, M., Buxton, J., . . . Goulão, J. (2016). Public health and international drug policy. *The Lancet*, 387(10026), 1427–1480.
- Decorte, T. (2015). Cannabis social clubs in Belgium: Organizational strengths and weaknesses, and threats to the model. *International Journal of Drug Policy*, 26(2), 122–130.
- Decorte, T., & Pardal, M. (2017). Cannabis social clubs in Europe: Prospects and limits. In R. Colson & H. Bergeron (Eds.), *European Drug Policies : The Ways of Reform*. New York: Routledge.
- Decorte, T., Pardal, M., Queirolo, R., Boidi, M. F., Avilés, C. S., & Parés, Ó. F. (2017). Regulating Cannabis Social Clubs: A comparative analysis of legal and self-regulatory practices in Spain, Belgium and Uruguay. *International Journal of Drug Policy*, 43, 44–56.
- Degenhardt, L., Ferrari, A., & Hall, W. (2017). The global epidemiology and disease burden of cannabis use and dependence *Handbook of cannabis and related pathologies* (pp. 89-100): Elsevier.



- Deogan, C., Zarabi, N., Stenström, N., Högberg, P., Skärstrand, E., Manrique-Garcia, E., . . . Månsdotter, A. (2015). Cost-effectiveness of school-based prevention of cannabis use. *Applied health economics and health policy*, 13(5), 525–542.
- Dills, A. K., Goffard, S., Miron, J., & Partin, E. (2021). The Effect of State Marijuana Legalizations: 2021 Update. *Cato Institute, Policy Analysis*(908).
- Donnelly, N., Hall, W., & Christie, P. (2000). The effects of the Cannabis Expiation Notice system on the prevalence of cannabis use in South Australia: evidence from the National Drug Strategy Household Surveys 1985–95. *Drug and Alcohol Review*, 19(3), 265–269.
- EMCDDA. (2020). *European Drug Report: Trends and developments*. Retrieved from Luxembourg: https://www.emcdda.europa.eu/system/files/publications/13236/TDAT20001ENN_web.pdf
- 
- Fischer, B., Daldegan-Bueno, D., Bell, R., Boden, J. M., Bullen, C., Farrell, M., . . . Newcombe, D. (2020). The Lower-Risk Cannabis Use Guidelines (LRCUG): A ready-made targeted prevention tool for cannabis in New Zealand. *Public Health in Practice*, 1, 100046.
- Fischer, B., Daldegan-Bueno, D., & Boden, J. M. (2020). Facing the option for the legalisation of cannabis use and supply in New Zealand: an overview of relevant evidence, options and considerations. *Drug and Alcohol Review*.
- Freeman, A. M., Petrilli, K., Lees, R., Hindocha, C., Mokrysz, C., Curran, H. V., . . . Freeman, T. P. (2019). How does cannabidiol (CBD) influence the acute effects of delta-9-tetrahydrocannabinol (THC) in humans? A systematic review. *Neuroscience & Biobehavioral Reviews*, 107, 696–712.
- Freeman, T. P., van der Pol, P., Kuijpers, W., Wisselink, J., Das, R. K., Rigter, S., . . . Niesink, R. (2018). Changes in cannabis potency and first-time admissions to drug treatment: a 16-year study in the Netherlands. *Psychological medicine*, 48(14), 2346–2352.
- Freisthler, B., & Gruenewald, P. J. (2014). Examining the relationship between the physical availability of medical marijuana and marijuana use across fifty California cities. *Drug and Alcohol Dependence*, 143, 244–250.
- Galindo, L., Quintana, P., Grifell, M., Palma, A., Gil, C., Fornis, I., . . . Farré, M. (2016). Evolution of the composition of cannabis in Spain. *European Neuropsychopharmacology*, 26, S682.
- Giroud, C., De Cesare, M., Berthet, A., Varlet, V., Concha-Lozano, N., & Favrat, B. (2015). E-cigarettes: a review of new trends in cannabis use. *International journal of environmental research and public health*, 12(8), 9988–10008.
- Goodman, S., Fischer, B., & Hammond, D. (2020). Lower-risk cannabis use guidelines: adherence in Canada and the US. *American Journal of Preventive Medicine*, 59(6), e211–e220.

- Goodman, S., Wadsworth, E., Leos-Toro, C., Hammond, D., & team, I. C. P. S. (2020). Prevalence and forms of cannabis use in legal vs. illegal recreational cannabis markets. *International Journal of Drug Policy*, 76, 102658.
- Gracie, K., & Hancox, R. J. (2021). Cannabis use disorder and the lungs. *Addiction*, 116(1), 182-190.
- Greer, A., & Ritter, A. (2020). The legal regulation of drugs and role of government: Perspectives from people who use drugs. *Drug and Alcohol Dependence*, 206, 107737.
- Gruber, J., & Köszegi, B. (2001). Is addiction "rational"? Theory and evidence. *The Quarterly Journal of Economics*, 116(4), 1261-1303.
- Grund, J.-P., & Breksema, J. (2013). *Coffee Shops and Compromise*.
- Gudex, C., & Kind, P. (1988). The QALY Toolkit. Retrieved from
- Guindon, G. E. (2014). The impact of tobacco prices on smoking onset: a methodological review. *Tobacco Control*, 23(2), e5-e5.
- Hall, W. (2020). The costs and benefits of cannabis control policies. *Dialogues in clinical neuroscience*, 22(3), 281.
- Hall, W., & Lynskey, M. (2020). Assessing the public health impacts of legalizing recreational cannabis use: the US experience. *World psychiatry*, 19(2), 179-186.
- Halladay, J., Scherer, J., MacKillop, J., Woock, R., Petker, T., Linton, V., & Munn, C. (2019). Brief interventions for cannabis use in emerging adults: a systematic review, meta-analysis, and evidence map. *Drug and Alcohol Dependence*, 204, 107565.
- Hartman, R. L., & Huestis, M. A. (2013). Cannabis effects on driving skills. *Clinical chemistry*, 59(3), 478-492.
- Havlíčková, V. (2018). *Preference uživatelů marihuany: srovnání výsledků výzkumů z let 2015 a 2017*. (Mgr.), Univerzita Karlova, Praha.
- Her, M., Giesbrecht, N., Room, R., & Rehm, J. (1999). Privatizing alcohol sales and alcohol consumption: evidence and implications. *Addiction*, 94(8), 1125-1139.
- Hoehn, F. (2019). The Limits of Local Authority Over Recreational Cannabis. *Ottawa L. Rev.*, 50, 325.
- Houston, W. (2016). Humboldt on Proposition 64: Protecting small pot farms or favoring big business? *Eureka Times-Standard*.
- Hunt, P., & Pacula, R. L. (2017). Early impacts of marijuana legalization: an evaluation of prices in Colorado and Washington. *The journal of primary prevention*, 38(3), 221-248.
- Jansseune, L., Pardal, M., Decorte, T., & Parés, Ó. F. (2019). Revisiting the birthplace of the Cannabis Social Club model and the role played by Cannabis Social Club federations. *Journal of drug issues*, 49(2), 338-354.

- Johnson, J., Hodgkin, D., & Harris, S. K. (2017). The design of medical marijuana laws and adolescent use and heavy use of marijuana: Analysis of 45 states from 1991 to 2011. *Drug and Alcohol Dependence*, 170, 1–8.
- Jouanjus, E., Raymond, V., Lapeyre-Mestre, M., & Wolff, V. (2017). What is the current knowledge about the cardiovascular risk for users of cannabis-based products? A systematic review. *Current atherosclerosis reports*, 19(6), 1–15.
- Kilmer, B. (2017). New developments in cannabis regulation Lisbon: EMCDDA.
- King, L. A., Carpentier, C., & Griffiths, P. (2005). Cannabis potency in Europe. *Addiction*, 100(7), 884–886.
- Kleiman, M. (2013). Alternative Bases for Limiting Cannabis Production, BOTEK Analysis: UCLA.
- Kleiman, M. A., Jones, T., Miller, C. J., & Halperin, R. (2018). Driving while stoned: Issues and policy options. *Journal of Drug Policy Analysis*, 11(2).
- Korf, D. J. (2002). Dutch coffee shops and trends in cannabis use. *Addictive behaviors*, 27(6), 851–866.
- Kříž, J. (2011). Prevence a ekonomika. *Hygiena*, 56(3), 89–94.
- Lancione, S., Wade, K., Windle, S., Filion, K., Thombs, B., & Eisenberg, M. (2020). Non-medical cannabis in North America: an overview of regulatory approaches. *Public health*, 178, 7–14.
- Lane, T. J., & Hall, W. (2019). Traffic fatalities within US states that have legalized recreational cannabis sales and their neighbours. *Addiction*, 114(5), 847–856.
- Lee, C.-R., Lee, A., Goodman, S., Hammond, D., & Fischer, B. (2020). The Lower-Risk Cannabis Use Guidelines' (LRCUG) recommendations: How are Canadian cannabis users complying? *Preventive Medicine Reports*, 20, 101187.
- Lenton, S., McDonald, D., Ali, R., & Moore, T. (1999). Laws applying to minor cannabis offences in Australia and their evaluation. *International Journal of Drug Policy*, 10(4), 299–303.
- Leung, J., Chan, G. C., Hides, L., & Hall, W. D. (2020). What is the prevalence and risk of cannabis use disorders among people who use cannabis? A systematic review and meta-analysis. *Addictive behaviors*, 106479.
- Leyton, M. (2019). Cannabis legalization: Did we make a mistake? Update 2019. *Journal of psychiatry & neuroscience: JPN*, 44(5), 291.
- Li, L. Y., Mann, R. E., & Wickens, C. M. (2019). Brief interventions for cannabis problems in the postsecondary setting: A systematic review. *International journal of mental health and addiction*, 17(3), 681–698.
- MacCoun, R. J. (2010). *Estimating the non-price effects of legalization on cannabis consumption*. Retrieved from Santa Monica, CA: https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/working_papers/2010/RAND_WR767.pdf



- Mahamad, S., Wadsworth, E., Rynard, V., Goodman, S., & Hammond, D. (2020). Availability, retail price and potency of legal and illegal cannabis in Canada after recreational cannabis legalisation. *Drug and Alcohol Review*, 39(4), 337–346.
- Matheson, J., & Le Foll, B. (2020). Cannabis Legalization and Acute Harm From High Potency Cannabis Products: A Narrative Review and Recommendations for Public Health. *Frontiers in Psychiatry*, 11, 1017.
- McGeorge, J., & Aitken, C. K. (1997). Effects of cannabis decriminalization in the Australian capital territory on university students' patterns of use. *Journal of drug issues*, 27(4), 785–794.
- Monshouwer, K., Van Laar, M., & Vollebergh, W. A. (2011). Buying cannabis in 'coffee shops'. *Drug and Alcohol Review*, 30(2), 148–156.
- Morgan, C. J., & Curran, H. V. (2008). Effects of cannabidiol on schizophrenia-like symptoms in people who use cannabis. *The British Journal of Psychiatry*, 192(4), 306–307.
- Mravčík, V., Chomynová, P., & Grohmannová, K. (2019). Veřejnozdravotní význam užívání návykových látek. *Hygiena*, 64(1), 21–26.
- Mravčík, V., Chomynová, P., Grohmannová, K., Janíková, B., Černíková, T., Rous, Z., . . . Vopravil, J. (2019). Výroční zpráva o stavu ve věcech drog v České republice v roce 2018 [Annual report on the drug situation in the Czech Republic in 2018]. Prague: Office of the Government of the Czech Republic.
- Mravčík, V., Grohmannová, K., Chomynová, P., Nečas, V., Grohmannová, L., Kiššová, L., . . . Jurystová, L. (2012). *Výroční zpráva o stavu ve věcech drog v České republice v roce 2011 [The Czech Republic - Drug Situation 2011]* (Vol. 10). Praha: Úřad vlády ČR [Office of the Czech Government].
- Muñoz, S. J., & Soto, S. (2001). El Uso terapéutico de cannabis y la creación de establecimientos para su adquisición y consumo [Therapeutic Use of Cannabis and Creation of Establishments for Its Acquisition and Consumption]. *Revista de Derecho Penal y Criminología*(7), 49–94.
- Murkin, G. (2016). Will Drug Use Rise? Exploring a Key Concern about Decriminalising or Regulating Drugs. *Transform*, June. Available at <https://www.tdpf.org.uk/sites/default/files/Use-report-2016.pdf>
- 
- Myran, D. T., Brown, C. R., & Tanuseputro, P. (2019). Access to cannabis retail stores across Canada 6 months following legalization: a descriptive study. *CMAJ open*, 7(3), E454.
- Národní protidrogová centrála. (2020). Výroční zpráva 2019. Praha: Národní protidrogová centrála SKPV Policie ČR.
- Nazif-Munoz, J. I., Oulhote, Y., & Ouimet, M. C. (2020). The association between legalization of cannabis use and traffic deaths in Uruguay. *Addiction*.

- Newmeyer, M. N., Swortwood, M. J., Abulseoud, O. A., & Huestis, M. A. (2017). Subjective and physiological effects, and expired carbon monoxide concentrations in frequent and occasional cannabis smokers following smoked, vaporized, and oral cannabis administration. *Drug and Alcohol Dependence*, 175(Supplement C), 67-76. doi: <https://doi.org/10.1016/j.drugalcdep.2017.02.003> 
- Nielsen, S., Gowing, L., Sabioni, P., & Le Foll, B. (2019). Pharmacotherapies for cannabis dependence. *Cochrane Database of Systematic Reviews*(1).
- Nutt, D. J., King, L. a., & Phillips, L. D. (2010). Drug harms in the UK: a multicriteria decision analysis. *Lancet*, 376(9752), 1558-1565. doi:10.1016/S0140-6736(10)61462-6
- Nutt, D. J., King, L. A., Saulsbury, W., & Blakemore, C. (2007). Development of a rational scale to assess the harm of drugs of potential misuse. *Lancet*, 369(9566), 1047-1053. doi: [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(07\)60464-4](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(07)60464-4) 
- O'Brien, M., Rogers, P., & Smith, E. (2020). Abstract no. P051: A chart review of emergency department visits following implementation of the Cannabis Act in Canada. *Canadian Journal of Emergency Medicine*, 22(S1), S82-S82.
- Obradovic, I. (2019). From prohibition to regulation: A comparative analysis of the emergence and related outcomes of new legal cannabis policy models (Colorado, Washington State and Uruguay). *The International journal on drug policy*, 102590.
- Österberg, E. L. (2011). Alcohol tax changes and the use of alcohol in Europe. *Drug and Alcohol Review*, 30(2), 124-129.
- Pacula, R. L., Kilmer, B., Wagenaar, A. C., Chaloupka, F. J., & Caulkins, J. P. (2014). Developing public health regulations for marijuana: lessons from alcohol and tobacco. *Journal Information*, 104(6), 1021-1028.
- Pacula, R. L., Powell, D., Heaton, P., & Sevigny, E. L. (2013). Assessing the effects of medical marijuana laws on marijuana and alcohol use: the devil is in the details. *Journal of Policy Analysis and Management*, 34(1), 7-31.
- Pacula, R. L., Powell, D., Heaton, P., & Sevigny, E. L. (2014). Assessing the Effects of Medical Marijuana Laws on Marijuana Use: The Devil is in the Details. *Journal of Policy Analysis and Management*, 34(1), 7-31.
- Pardal, M., Queirolo, R., Álvarez, E., & Repetto, L. (2019). Uruguayan cannabis social clubs: from activism to dispensaries? *International Journal of Drug Policy*, 73, 49-57.
- Pardo, B. (2014). Cannabis policy reforms in the Americas: a comparative analysis of Colorado, Washington, and Uruguay. *International Journal of Drug Policy*, 25(4), 727-735.

- Parés, Ó. F., Jubert-Cortiella, X., Olivares-Gálvez, S., Díaz-Castellano, A., Jiménez-Garrido, D. F., & Bouso, J. C. (2019). Use and Habits of the Protagonists of the Story: Cannabis Social Clubs in Barcelona. *Journal of drug issues*, 49(4), 607–624.
- Parnes, J. E., Bravo, A. J., Conner, B. T., & Pearson, M. R. (2018). A burning problem: Cannabis lessons learned from Colorado. *Addiction Research & Theory*, 26(1), 3–10.
- Plunk, A. D., Peglow, S. L., Harrell, P. T., & Grucza, R. A. (2019). Youth and adult arrests for cannabis possession after decriminalization and legalization of cannabis. *JAMA pediatrics*, 173(8), 763–769.
- Pudney, S. (2010). Drugs policy: what should we do about cannabis? *Economic policy*, 25(61), 165–211.
- Queirolo, R. (2020). Uruguay: the first country fo legalize cannabis. In T. Decorte, S. Lenton, & C. Wilkins (Eds.), *Legalizing cannabis: experiences, lessons and scenarios* (pp. 307-322): Routledge.
- Raber, J. C., Elzinga, S., & Kaplan, C. (2015). Understanding dabs: contamination concerns of cannabis concentrates and cannabinoid transfer during the act of dabbing. *The Journal of toxicological sciences*, 40(6), 797–803.
- Reed, J. K. (2016). Marijuana legalization in Colorado: Early findings. *A report pursuant to Senate Bill*, 13–283.
- Roberts, B. A. (2019). Legalized cannabis in Colorado emergency departments: a cautionary review of negative health and safety effects. *Western journal of emergency medicine*, 20(4), 557.
- Rolles, S., & Murkin, G. (2016). How to Regulate Cannabis: A Practical Guide: Transform.
- Room, R., & Örnberg, J. C. (2019). Government monopoly as an instrument for public health and welfare: Lessons for cannabis from experience with alcohol monopolies. *International Journal of Drug Policy*, 74, 223–228.
- Rotermann, M. (2020). What has changed since cannabis was legalized? *Health Rep*, 31, 11–20.
- Scheim, A. I., Maghsoudi, N., Marshall, Z., Churchill, S., Ziegler, C., & Werb, D. (2020). Impact evaluations of drug decriminalisation and legal regulation on drug use, health and social harms: a systematic review. *BMJ Open*, 10(9), e035148.
- Seddon, T. (2020). Regulating Cannabis: A Global Review and Future Directions.
- Sevigny, E. L., Pacula, R. L., & Heaton, P. (2014). The effects of medical marijuana laws on potency. *International Journal of Drug Policy*, 25(2), 308–319.
- Shanahan, M., & Cyrenne, P. (2019). Cannabis policies in Canada: How will we know which is best? *International Journal of Drug Policy*, 102556.

- Shanahan, M., & Ritter, A. (2014). Cost benefit analysis of two policy options for cannabis: status quo and legalisation. *PLoS one*, 9(4), e95569.
- Shi, Y. (2020). Heterogeneities in administration methods among cannabis users by use purpose and state legalization status: findings from a nationally representative survey in the United States, 2020. *Addiction*.
- Small, W., Kerr, T., Charette, J., Schechter, M. T., & Spittal, P. M. (2006). Impacts of intensified police activity on injection drug users: Evidence from an ethnographic investigation. *International Journal of Drug Policy*, 17(2), 85–95.
- Smart, R., Caulkins, J. P., Kilmer, B., Davenport, S., & Midgette, G. (2017). Variation in cannabis potency and prices in a newly legal market: evidence from 30 million cannabis sales in Washington state. *Addiction*, 112(12), 2167–2177.
- Smart, R., & Pacula, R. L. (2019). Early evidence of the impact of cannabis legalization on cannabis use, cannabis use disorder, and the use of other substances: findings from state policy evaluations. *The American journal of drug and alcohol abuse*, 45(6), 644–663.
- Southwell, M. (2010). People who use drugs and their role in harm reduction. In T. Rhodes & D. Hedrich (Eds.), *Harm reduction: Evidence, impacts and challenges* (pp. 101–104). Lisbon: EMCDDA.
- Spithoff, S., Emerson, B., & Spithoff, A. (2015). Cannabis legalization: adhering to public health best practice. *CMAJ*, 187(16), 1211–1216.
- Steiner, L. (2019). *Growing at Home: Health and Safety Concerns for Personal Cannabis Cultivation*: National Collaborating Centre for Environmental Health.
- Tait, R. J., Spijkerman, R., & Riper, H. (2013). Internet and computer based interventions for cannabis use: a meta-analysis. *Drug and Alcohol Dependence*, 133(2), 295–304.
- Thomas, C., & Freisthler, B. (2016). Examining the locations of medical marijuana dispensaries in Los Angeles. *Drug and Alcohol Review*, 35(3), 334–337.
- Trautmann, F., Kilmer, B., & Turnbull, P. (2013). Further insights into aspects of the EU illicit drugs market. *Luxembourg: Publications Office of the European Union*.
- van Ooyen-Houben, M. M., Bieleman, B., & Korf, D. J. (2016). Tightening the Dutch coffee shop policy: Evaluation of the private club and the residence criterion. *International Journal of Drug Policy*, 31, 113–120.
- Vopravil, J. (2011). Odhad velikosti trhu s konopnými drogami a pervitinem. *Adiktologie*, 11(Suppl), 54–59.
- Watson, T. M., & Erickson, P. G. (2019). Cannabis legalization in Canada: how might 'strict' regulation impact youth? : Taylor & Francis.

- Werb, D., Wood, E., Small, W., Strathdee, S., Li, K., Montaner, J., & Kerr, T. (2008). Effects of police confiscation of illicit drugs and syringes among injection drug users in Vancouver. *International Journal of Drug Policy*, 19(4), 332–338.
- Werneck, M. A., Kortas, G. T., de Andrade, A. G., & Castaldelli-Maia, J. M. (2018). A systematic review of the efficacy of cannabinoid agonist replacement therapy for cannabis withdrawal symptoms. *CNS Drugs*, 32(12), 1113–1129.
- World Health Organization. (2016). *Health and Social Effects of Nonmedical Cannabis Use (The)*: World Health Organization.
- Yeung, M. E., Weaver, C. G., Janz, K., Haines-Saah, R., & Lang, E. (2020). Clearing the air: a study of cannabis-related presentations to urban Alberta emergency departments following legalization. *Canadian Journal of Emergency Medicine*, 22(6), 776–783.
- Zábranský, T., Běláčková, V., Štefunková, M., Vopravil, J., & Langrová, M. (2011). Společenské náklady užívání alkoholu, tabáku a nelegálních drog v ČR v roce 2007. Praha: Centrum adiktologie, Psychiatricka klinika 1. LF UK v Praze a VFN v Praze.

MEDAILONKY AUTORŮ



Ing. Mgr. Vendula Běláčková, Ph.D.

Vystudovala adiktologii, hospodářskou politiku a mediální studia. Obdržela Fulbrightovo stipendium na studium v USA a cenu Evropského monitorovacího střediska pro drogy a drogové závislosti za odbornou publikaci. V současné době působí jako Senior Adjunct Lecturer na Univerzitě Nového Jižního Walesu v Sydney. Zaměřuje se na mezioborový výzkum v oblasti drogové politiky, a to zejména ve vztahu ke konopí.

” *Drogová politika by měla vycházet z vědeckých poznatků, principů veřejného zdraví a ohledu na lidské práva.*



Ing.
Jakub Čihák, Ph.D.

Jakub působí na Katedře národního hospodářství na Právnické fakultě UK a na Katedře ekonomie na Národohospodářské fakultě VŠE. Mezi jeho hlavní výzkumné oblasti patří právo a ekonomie, telekomunikace a regulace neřesti.

” *Společenské náklady v oblasti nelegálního konopí jsou v současnosti významné. Vhodná regulace může tyto náklady snížit.*



Mgr.
Benjamin Petruželka, Ph.D.

Věnuje se jak akademickému, tak aplikovanému výzkumu na pomezí různých oborů, zejména sociologie, kriminologie a adiktologie. Vystudoval bakalářský a magisterský obor Sociologie na Filozofické fakultě Univerzity Karlovy a doktorský studijní program oboru Adiktologie na 1. lékařské fakultě Univerzity Karlovy a Všeobecné fakultní nemocnice v Praze, přičemž na druhém jmenovaném pracovišti v současnosti působí. Vhodným přístupem k tvorbě regulace návykových látek je rámec „politik založených na evidenci“, přičemž tato práce z něj podle jeho názoru vychází. Jeho přáním je, aby tato zpráva byla napříč politickým spektrem vnímána jako odborný vklad do diskuze, který v rámci „politik založených na evidenci“ nemá politickou příslušnost, a aby tato zpráva byla v co nejširší míře využita při tvorbě legislativy.



**Doc. MUDr.
Viktor Mravčík, Ph.D.**

Lékař se specializací v oboru epidemiologie, doktorát z preventivního lékařství, v r. 2018 jmenován docentem v oboru hygiena a epidemiologie 1. LF UK. Ředitel výzkumu a vzdělávání ve Společnosti Podané ruce. Dlouholetý vedoucí Národního monitorovacího střediska pro drogy a závislosti (NMS) při sekretariátu Rady vlády pro koordinaci protidrogové politiky na Úřadu vlády ČR. Nyní vědecký poradce Národního protidrogového koordinátora tamtéž. Je (spolu)autorem nebo editorem více než 200 časopiseckých a knižních publikací zaměřených na epidemiologii užívání návykových látek a závislosti.

” **Prohibice způsobuje víc škody než užitku. Legální regulace je správná cesta.**



**Mgr.
Martin Archalous**

Právník, absolvent Právnické fakulty UK, se zkušenostmi z welšské Cardiff University. Po krátkém působení v advokacii se věnoval problematice lidských práv pod ministrem Dienstbierem, následně působil jako právník poslaneckého klubu Pirátů. Nyní pracuje v týmu ministra Ivana Bartoše. Věnuje se IT právu a ekonomickým a sociálním dopadům regulace.

” **Trest musí být přiměřený nebezpečnosti zločinu. Když za pěstování 8 květín konopí hrozí trest jako za týrání dítěte, je třeba s tím něco dělat.**



**Doc. Mgr. Bc.
Libor Dušek Ph.D.**

Vystudoval jihlavské gymnázium, bakaláře a magistra ekonomie na IES FSV UK, později doktorát z ekonomie na University of Chicago. Po návratu několik let na akademickém pracovišti CERGE-EI v pozicích výzkumníka, zástupce ředitele pro rozvoj a PR, a též jako výkonný ředitel think-tanku IDEA v prvních letech jeho fungování. Od r. 2018 vedoucí katedry národního hospodářství na Právnické fakultě UK. Ekonom se zájmem o veřejnou politiku a se silným přesvědčením, že tvorba veřejné politiky by měla vycházet z faktů, analýz a vědeckých poznatků (tj. evidence-based policy making). Odborná specializace na ekonomickou analýzu práva, ekonomii kriminality, a daňovou politiku.



**Ing.
Jana Michailidu**

Vystudovala Biotechnologii léčiv, dokončuje doktorské studium v oboru Biotechnologie. Pracuje jako vědecká pracovnice na VŠCHT Praha a je členkou Rady vlády pro koordinaci politiky v oblasti závislostí z pověření ministra pro legislativu. Vedoucí meziresortního týmu Návykové chování České pirátské strany

” ***Na boj se strachem z neznámého je dobré se vyzbrojit daty a statistikou. Přesně to jsme udělali a výsledkem je návrh racionální regulace konopí hodný moderní demokracie evropského typu.***



**Mgr. et Mgr.
Marek Havrda, Ph.D.**

Dlouhodobě se zabývá hodnocením dopadů veřejných politik a intervencí a evidence-based policy making. Vedl metodologii ex ante hodnocení dopadů (Regulatory Impact Assessment) v oblasti zdraví a ochrany spotřebitelů v Evropské komisi. V EK také pracoval na využití poznatků behaviorální ekonomie pro design veřejných politik, souvisejících experimentálních studiích a podpoře inovací s potenciálem pomoci řešit výzvy způsobené stárnutím evropské populace. Kromě Univerzity Karlovy a Středoevropské univerzity studoval příslušné metodologie v rámci Fulbrightova stipendia na Johns Hopkins University a jako Chevening Scholar na Warwick University.



**Mgr.
Jindřich Vobořil, PG Dip.**

Vystudoval pedagogiku a teologii na Cyrilometodějské teologické fakultě Univerzity Palackého v Olomouci, později absolvoval postgraduální studium aplikované psychologie na John Moores University v Liverpoolu. Před nástupem do funkce národního protidrogového koordinátora (ve funkci vystřídal Kamila Kalinu) působil jako výkonný místopředseda Rady vlády pro koordinaci protidrogové politiky nebo jako předseda a vrchní ředitel Sdružení Podané ruce. V současné době vykonává opět funkci národního protidrogového koordinátora.

” **Regulovaný trh ve 21. století umožňuje víc nástrojů kontroly, než prohibice. Zároveň je to lidsky správně.**





ISBN 978-80-11-02218-1



9 788011 022181