

Normativní zázemí protidrogové politiky v ozbrojených silách ČR

Tento příspěvek vychází z uzlové myšlenky, že užívání drog vojáky zacházejícími se zbraněmi a jinou sofistikovanou vojenskou technikou je vzhledem k úkolům, které jsou ozbrojené síly povolány plnit k zajištění bezpečnosti a suverenity státu, mnohem nebezpečnější a potenciálně škodlivější než v civilním sektoru. Rezort ministerstva obrany proto v celostátním měřítku protidrogové politiky zastává citlivou a důležitou pozici.

Na národní úrovni je boj proti drogám pojmán samostatně, zvláštními orgány a nástroji, kdežto v ozbrojených silách ČR spadá do komplexu souvztažných a vzájemně podmíněných **tzv. sociálně nežádoucích (negativních) jevů**. Ty mohou nepříznivě ovlivňovat nejen dosažení požadované úrovně klíčových operačních schopností, ale rovněž individuální kvalitu života vojenských profesionálů a zaměstnanců rezortu obrany včetně jejich rodinných příslušníků. V čele sociálně nežádoucích jevů jednoznačně stojí problematika zneužívání všech typů návykových látek, počínaje společensky tolerovaným alkoholem a tabákem až po tzv. měkké a tvrdé nelegální drogy. Jde o složitý, mnohvrstevný jev s celou řadou potenciačních rizik, především závažnými sociálními, zdravotními, trestněprávními, bezpečnostními a ekonomickými dopady.

Hledání optimálních právních nástrojů tzv. protidrogové politiky získalo na aktuálnosti zejména v roce 2005, kdy z pohledu celostátního i ozbrojených sil došlo k těmto zlomovým momentům:

- ❑ po mnoha peripetiích byla schválena nová právní úprava boje proti alkoholismu a jiným toxikomániím (nahrazení zákona č. 37/1989 Sb. tak zvaným protikuřáckým zákonem č. 379/2005 Sb. účinným od 1. ledna 2006),
- ❑ zrušením povinné základní (a náhradní) vojenské služby dosáhly ozbrojené síly plné profesionalizace,
- ❑ na národní i rezortní hladině začaly působit nové, na pětileté období periodicky zpracovávané strategické a koncepční dokumenty.

Tyto tři determinanty, každá specifickým způsobem, ovlivňují klima v ozbrojených silách z hlediska aplikace účinných mechanismů boje proti zneužívání návykových látek a negativním konsekvencím s tím spojeným.

Protidrogová politika v zrcadle práva

1. Nazíráno právním řádem České republiky spadá problematika drog a prevence jejich zneužívání do režimu práva veřejného, charakterizovaného převážně administrativně-právní metodou regulace společenských vztahů. Okrajově jsou zainteresovány také soukromoprávní disciplíny, např. právo rodinné, jde-li o rozsah a dosah rodičovské zodpovědnosti nad dětmi.

Vzato z pohledu existující hierarchie právních norem a dokumentů drogy a jiné návykové látky rezonují v:

- ❑ **obecně závazných právních předpisech (pramenech práva)**, tj. do českého právního řádu inkorporovaných či transformovaných mezinárodních smlouvách a dohodách, bezprostředně anebo zprostředkovaně účinné legislativě EU, zákonech a prováděcích právních předpisech (nařízení vlády a vyhlášky ústředních orgánů státní správy), případně též v teritoriálně omezené normotvorbě územní samosprávy (obcí a krajů),
- ❑ **interních normativních (řídících) aktech** čili vnitřních předpisech, adresovaných okruhu subjektů, jež jsou účastníky organizačních vztahů nadřízenosti a podřízenosti. Patří sem typicky usnesení vlády, rozkazy, odborná nařízení či (doporučující) metodické pokyny,
- ❑ **dokumentech nenormativního rázu**, které vznikají na mezinárodní i lokální úrovni a jejichž smyslem je předpověď budoucího stavu či vyjádření vůle ke společnému, jednotnému postupu v definovaném úseku. Bývá jimi osnováno fungování veřejné správy (deklarace, memoranda, nóty, koncepce, strategie, programy, plány, prognózy, mezirezortní dohody). Do této skupiny náleží též podpůrné informační a evidenční úkony (informační systémy, statistické přehledy, výsledky sociologických výzkumů apod.).

2. V českém právním řádu nalézá drogová problematika těžiště v nejrozmanitějším subsystému správního práva, tj. hlavně v právu zdravotním, přestupkovém či kázeňském (jako výrazu správního trestání), právu bezpečnostním (policejním) či upravujícím nakládání s nebezpečnými věcmi (jedy a omamné látky). Ve volnější vazbě figuruje např. právo veřejnoprávních korporací (povinnosti územních samosprávných celků v protidrogové politice) a právo sdružovací, na jehož bázi se profiluje působnost nestátního pečovatelského sektoru (NGO's). Zřetelné meziodvětvové přesahy lze zaznamenat do pracovněprávních a služebněprávních vztahů, upravených **zákoníkem práce č. 262/2006 Sb.**, jenž od 1. ledna 2007 nahrazuje letitý pracovněprávní kodex č. 65/1965 Sb., zákonem **č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání**, a s nimi těsně spjaté materie bezpečnosti a ochrany zdraví při práci.

Ultima ratio právní regulace pak představuje trestní právo, zohledňující též kriminologické aspekty. Ve vztahu k ozbrojeným silám nelze přehlédnout vojenské trestné činy (hlava XII trestního zákona **č. 140/1961 Sb.**) **vyhýbání se služebnímu úkonu a výkonu vojenské služby** úmyslným zneužitím návykové látky podle § 280 a za bojové situace i z nedbalosti na základě § 281.

Analogickým polem trestněprávní úpravy ve sféře správního práva trestního jsou skutkové podstaty **přestupků na úseku ochrany před alkoholismem a jinými toxikomaniemi** (§ 30 zákona **č. 200/1990 Sb.**, o přestupcích), proti majetku (§ 50) či správní delikty dle § 24 zákona č. 379/2005 Sb.

Páteřním normativem je již zmíněný zákon **č. 379/2005 Sb.**, o opatřeních k ochraně před škodami působenými tabákovými výrobky, alkoholem a jinými návykovými látkami a o změně souvisejících zákonů, jenž k 1. lednu 2006 nastoupil na místo archaickou terminologií prodchnutého a několikrát novelizovaného zákona **č. 37/1989 Sb.**, o ochraně před alkoholismem a jinými toxikomaniemi.

Oba zákony sice odlišuje radikální obrat v systematice, znatelný posun v terminologii i definičním zázemí, ovšem v základním poslání se ztotožňují. Nadčasovou proklamaci starého zákona (§ 1 odst. 1), že „alkoholismus a jiné toxikomanie včetně kouření jsou negativní jevy způsobující značné společenské škody, zejména poškozování zdraví občanů“ nový zákon rozvíjí

v § 2 písm. i): **škodami působenými tabákovými výrobky, alkoholem a jinými návykovými látkami** rozumí ty, které zahrnují poškození zdraví, zejména závažná chronická onemocnění, úrazy, otravy a škody způsobené dopravními nehodami, poškození plodu v těhotenství, předčasná úmrtí, sociální problémy, zejména ztrátu zaměstnání a rodinné problémy, včetně škod ekonomických souvisejících s užíváním těchto látek, požáry a kriminalitu.

Protidrogovou politikou zahrnující primární prevenci, sekundární prevenci a terciární prevenci pak označuje soubor právních, organizačních a dalších opatření přijímaných a prováděných na úrovni vlády, správních úřadů a orgánů územních samosprávných celků s cílem snižovat dostupnost tabákových výrobků, alkoholu a jiných návykových látek a předcházet jejich užívání, rizikům a škodám, jež z jejich užívání plynou, a vzniklé škody mírnit [§ 2 písm. j)].

Z hlediska **ozbrojených sil ČR integrovaných v rezortu obrany** je směrodatná, přesto však institucionálně zužující, a tím nepřesná díkce § 18 písm. e) tohoto zákona, podle níž realizaci preventivních opatření koordinuje vláda a finančně a organizačně zajišťuje **Ministerstvo obrany, jde-li o opatření primární, sekundární a terciární prevence pro příslušníky Armády České republiky**.

3. Aktuálním koncepčním nástrojem celostátní protidrogové politiky je Národní strategie protidrogové politiky na období 2005-2009, jejímiž slovy „*Ministerstvo obrany (rezort MO), vzhledem ke své roli při zabezpečování ochrany bezpečnosti a suverenity ČR a nebezpečí užívání drog vojáky zacházejícími se zbraněmi, sehrává v protidrogové politice zvlášť citlivou a důležitou roli. Nese proto odpovědnost za včasnou identifikaci problémů spojených s užíváním drog vojáky v činné službě a za kvalitní profesní přípravu členů velitelského sboru, pracovníků vojenského školství a všech ostatních pracovníků rezortu ve vztahu k problematice užívání drog.*“

V rezortu MO vytyčují základní východiska, směry, cíle a priority řešení problematiky alkoholismu a zneužívání návykových látek jako závažného sociálně nežádoucího jevu **Koncepce prevence sociálně nežádoucích jevů na období 2005-2009** (dále jen „Koncepce“), synchronizovaná s republikovou strategií. K realizaci Koncepce (vycházející logicky ještě ze zákona č. 37/1989 Sb. a též ze Strategie prevence kriminality na léta 2004-2007 a Koncepce výstavby profesionální Armády České republiky a mobilizace ozbrojených sil České republiky přepracované na změněný zdrojový rámec), [1] byl vydán **Rozkaz ministra obrany č. 20/2005 Věstníku – Prevence sociálně nežádoucích jevů** (dále jen „RMO č. 20/2005“). V jeho úvodních člancích 1 a 2 stojí, že „*prevence sociálně nežádoucích jevů se řeší v celém rezortu MO komplexně. Operativně se reaguje na aktuální problémy spojené s výskytem sociálně nežádoucích jevů v rezortu MO. Prioritní je primární prevence, která se zaměřuje na vojáky v činné službě, žáky a studenty vojenských škol, občanské zaměstnance a rodinné příslušníky vojáků z povolání a občanských zaměstnanců.*“

Deskriptivní klauzule vychází z hlavního cíle Koncepce „*omezit v rezortu MO vznik sociálně nežádoucích jevů, ohrožujících zaměstnance rezortu, majetek MO a bojeschopnost AČR, zabezpečit kvalitní výběr, přípravu a vzdělávání vojenských profesionálů k výkonu profese a vytvořit příznivé podmínky pro zdravý životní styl vojenských profesionálů, civilních zaměstnanců rezortu MO a jejich rodinných příslušníků.*“

Krátkým ohlédnutím lze připomenout, že protidrogová prevence je v rezortu MO takto systematicky realizována od roku 1995 v rámci boje se sociálně patologickými (nově nežádoucími) jevy. [2] V předlistopadových ozbrojených silách, ztotožněných hlavně jednotlivými druhy vojsk a Československou lidovou armádou, byla problematika ochrany před alko-

holismem a jinými toxikomaniemi v návaznosti na celostátní aktivity porůznu zmiňována a rozpracována v učebních příručkách a vojenských předpisech. [3]

Jelikož Koncepce a RMO č. 20/2005 také budou předmětem dalšího výkladu, je nutno se pozastavit a pokud možno vypořádat s problémem, který nastolilo přijetí zákona č. 379/2005 Sb. a koneckonců i zákoníku práce č. 262/2006 Sb. Oba předpisy totiž svou účinností aktivně integrují do již probíhající protidrogové „pětiletky“ koncipované na celostátní i rezortní hladině ještě v intencích zákonů předcházejících.

Je nesporné, že eventuální kolize zákona s jakýmkoliv programovacím úkonem, ať již má podobu celonárodní strategie nebo rezortní koncepce, musí nutně vyznít ve prospěch zákona. Na druhou stranu v případě koncepcí zřejmě neplatí obecně přijímaná zásada, že s vydáním, respektive účinností nového zákona automaticky pozbývají účinnosti veškeré předpisy, realizované k provedení zákona předešlého (nařízení vlády, vyhlášky).

K vydání interního řídicího aktu totiž není třeba jakéhokoliv zákonného ani podzákonného zmocnění, byť každý vnitřní normativ musí být v přísném souladu s předpisy obecně závaznými. V tomto požadavku se ovšem mimoděk rýsuje Achillova pata interní normotvorby, která na neustálý pohyb a časté výkyvy platného českého právního řádu neumí pružně a včas reagovat.

V administrativní praxi to má prozaický odraz, že se mnohdy postupuje a odkazuje na interní akty vydané „k provedení“ již neplatného zákona. Dokumenty strategického, koncepčního rázu ale bývají formulovány v několikaletém výhledu, z čehož se odvozuje i určitá nadčasovost a neměnnost nosných myšlenek a vytyčeného kurzu v řešené problematice. Teoreticky vzato by se tak žádný zákon neměl dramaticky odchylovat od vytyčeného směru a nabourávat do konsenzuálně přijaté koncepce. Dojde-li ovšem v praxi ke střetu konkrétního zákonného ustanovení s obecnou koncepční teorémem nebo úpravou v interním normativním aktu, nezbyvá než takovou rozpornou reglementaci nepoužít a upřednostnit zákonné znění.

4. Současná opatření protidrogové prevence v ozbrojených silách sledují dva neoddelitelné cíle: ochranu jednotlivce a jeho zdraví a ochranu nejen armádního mechanismu, ale celé společnosti před následky zneužívání drog. [4] Modernizovaný koncept k alkoholismu a jiným toxikomaniím tedy nepřístupuje jako k izolované a výhradně s požadavkem udržení bojeschopnosti svázané problematice, ale jako k fenoménu s mnoha souvztažnostmi, vzeštně prostupujícím (v pojetí od obecného ke konkrétnímu) čtyřmi sférami. Schematicky konstruováno, nynější protidrogová koncepce vyrůstá a stojí na pomyslném vrcholu čtyřstupňové pyramidy:



- ❑ **Kvalita života** jako koncept, který – ač dosud není přímo legislativně usměřován [5] – cílí k tomu, aby působení a fungování tělesné výchovy a sportu, kultury, psychologie, ale i třeba duchovní služby, nebylo izolované ale naopak propojené, respektující určitou „filozofii“ péče o člověka. [6]
- ❑ **Závažné negativní jevy a jejich potlačování** jsou dle čl. 1 stejnojmenného RMO č. 14/2004 Věstníku události, které ohrožují obranyschopnost státu, zdraví a životy občanů, majetkové hodnoty, vnitřní pořádek a kázeň, a přitom souvisejí s výkonem vojenské činné služby nebo plněním pracovních povinností.
- ❑ **Sociálně nežádoucí jevy** znamenají nejen porušování sociálních norem a hodnot, ale v kontextu zneužívání drog a alkoholu rovněž kolizi s normami právními. Jako sociálně nežádoucí jsou dále klasifikovány kriminalita, nezdravé mezilidské vztahy včetně diskriminace, šikanování, nežádoucí agresivity a rasové nesnášenlivosti, projevy extremismu a xenofobie, terorismus, nežádoucí chování sexuální povahy, korupční jednání a další jevy, související zejména s nekvalitním (nezdravým) životním stylem (např. gamblerismus).
- ❑ **Prevence toxikomanií a alkoholismu** je v RMO č. 20/2005 (ještě ve vazbě na zákon č. 37/1989 Sb.) rozpracována do celků: **vzdělávání v oblasti prevence** (čl. 15-21), **programy a projekty prevence** (čl. 20-22), **situační prevence** (čl. 23-25), **preventivní opatření** (čl. 26-29) a **povinnosti a oprávnění ve věcech prevence** (čl. 30-35).

Lze shrnout, že protidrogová politika v rezortu MO zaujímá klíčovou, byť jen dílčí výšeč ze širšího rámce boje proti sociálně nežádoucím jevům.

Objekty protidrogové prevence

V zájmu stručného vymezení **objektů (klientů, adresátů) protidrogové prevence** je možné zobecnit, že v úhrnu je objektem každý jednotlivec, který má aktivně či pasivně co do činění s rezortem MO. Věcněji a přehledněji však lze rozeznávat **skupiny cílové** (vojenští profesionálové, občanskí zaměstnanci a rodinní příslušníci obou kategorií) a **skupiny specifické**, u nichž se předpokládá vyšší míra rizika vzniku anebo již existence drogových závislostí. Zde figurují vojenští profesionálové nasazení v zahraničí do mírových misí a bojových operací či jako pozorovatelé, vojáci v základní přípravě, žáci vojenských středních škol, studenti Univerzity obrany, uchazeči o službu vojenského profesionála nebo práci občanského zaměstnance a příslušníci aktivní zálohy.

Jako neopominutelný faktor je třeba přitom vzít v potaz a v kontextu vojenského prostředí orientačně posoudit **dostupnost drog** z hlediska **druhového, ekonomického a geografického**. Např. k ekonomické dostupnosti Koncepce přímo predikuje: „*Vojenští profesionálové budou ve srovnání s vojáky v základní službě ekonomicky silnější skupinou a jejich možnosti opatřit si toxické návykové látky budou nepoměrně vyšší. V oblasti zneužívání drog a dalších návykových látek lze s jistotou očekávat nárůst trestných činů či přestupků.*“

Právní regulace, funkce a metody preventivního působení

1. Přestože je v České republice uplatňován tzv. vyvážený přístup kombinující opatření preventivní s represivními, váha je celostátně i v rezortu obrany přikládána spíše politice předcházení vzniku závislostí čili **protidrogové prevenci**. V rezortu obrany se v komplexu boje se sociálně

nežádoucími jevy uplatňuje převážně primární protidrogová prevence. Ačkoliv ve prospěch větší účinnosti prevence názorně funguje ekonomická úvaha, jež na klasickém modelu poptávky a nabídky dokládá, jak, proč a s jakými důsledky oba přístupy-**represivní a preventivní**-sníží množství konzumovaných drog, [7] vytvořit pro ni adekvátní právní rámec bývá nepoměrně obtížnější. Více než v oblasti represe, kde lze aplikovat „tvrdé“ policejní metody regulace (např. rozšiřování pravomocí bezpečnostních orgánů, zpřísnění trestních sankcí), určitá legislativní bezradnost vyniká v osvětové rovině „měkkých“, veskrze přesvědčovacích metod.

Přímo na mnohdy jen zamýšlené a nerealizované legislativní genezi již neplatného zákona č. 37/1989 Sb. se projevovala svízelná právní postižitelnost a uchopitelnost problematiky ochrany před závažnými společenskými jevy spojenými s toxikomaniemi. [8] Ta se ostatně týká i jiných sociálně nežádoucích jevů coby fenoménů s hlubokými sociálními kořeny.

Třebaže na společenskovední úrovni je problematika protidrogové prevence teoreticky a systematicky propracována poměrně důkladně, několikaleté peripetie při přípravě, projednávání a schvalování zákona č. 379/2005 Sb. svědčí nejen o komplikovaném hledání legislativního optima jakožto výslednice odborného a politického konsenzu, ale také o omezenosti metod právní regulace při vtělování společenské problematiky do právní normy.

Jestliže Koncepce ukládá využívat všechny dostupné metody a prostředky k eliminaci možných projevů sociálně nežádoucích jevů a primární prevenci zaměřit na nejširší vojenskou populaci, nepřímým způsobem naznačuje, že nástroje k naplňování vytčených cílů nejsou bezbřehé. Jejich limity se odvíjejí od funkcí, forem činnosti a metod působení, jimiž může vládnout veřejná správa při zabezpečování spektra administrativně-právních agend, mezi něž patří též ochrana před alkoholismem a jinými toxikomaniemi.

2. Ústavní pořádek formuje vztah státní (veřejné) moci a jejích adresátů kautelou podvojně obsaženou v Ústavě (čl. 2 odst. 3) i Listině základních práv a svobod (čl. 2 odst. 2 ve spojení s čl. 4 odst. 1), podle níž lze státní moc uplatňovat pouze v případech a mezích stanovených zákonem a pouze způsobem, který zákon stanoví, a povinnosti mohou být ukládány toliko na základě zákona, v jeho mezích a jen při zachování základních práv a svobod.

Tato ústavněprávní maxima se do systematiky zákona č. 379/2005 Sb. promítla v jeho jednoznačně upřednostněném restriktivním, zákazovém modu, na rozdíl (a kupodivu) od zákonů již překonaných (č. 37/1989 Sb. i č. 120/1962 Sb., o boji proti alkoholismu), které na první místo jako prostředek boje a ochrany kladly výchovu. O té zákon č. 379/2005 Sb. nehovoří, ačkoliv těžiště veškerých preventivních opatření, ať již probíhají právní (správní předpisy a akty, interní normativy, správněprávní dohody, faktické úkony) či neprávní formou (operativně organizační a doplňkové, materiálně technické operace), nepochybně spočívá v požadovaném **posílení aktivní zainteresovanosti a součinnosti samotných spravovaných subjektů** coby adresátů těchto opatření. Příkladným výrazem takové vzájemnosti jsou imperfektní, výslovnou sankcí nevyvážené normy zdravotního práva, kdy čl. II zákona **č. 20/1966 Sb.**, o péči o zdraví lidu, apeluje: *„péči společnosti o zdraví lidu musí odpovídat snaha každého jednotlivce žít zdravě a vyvarovat se vlivů škodlivě působících na jeho zdraví. Zároveň má každý občan napomáhat dobrému vývoji zdraví svých spoluobčanů, a proto aktivně přispívat k vytváření zdravých podmínek a zdravého způsobu života a práce.“* K aktivnímu podílu na péči o zdraví lidu v zájmu zdraví vlastního i spoluobčanů pak každého povinnují § 8 a § 9 odst. 4 tohoto zákona.

3. Obecné metody působení převážně tkví v **přesvědčování i donucování**, přičemž patrné slabiny se odvíjejí od možností uplatňování a praktického dosahu veskrze měkkých přesvědčo-

vacích a výchovných metod. Jejich výrazem je například **konfigurování pestré nabídky volnočasových aktivit** kulturního a sportovního rázu nebo vzdělávacích a osvětových programů. Moment donucení, jenž by měl současně preventivně působit do budoucna, vesměs obsahují **metody a prostředky postihu porušování zákazů** kouření a konzumace alkoholu a jiných návykových látek na pracovišti a při výkonu práce a služby. Z pohledu současných i budoucích potřeb se ukazuje jako nezbytné orientovat metodu donucovací do polohy ochranně garanční a metodu přesvědčování využít v jejich nejrůznějších projevech pozitivní stimulace.

Ke konkrétním metodám lze uvést, že:

- ❑ **administrativně-právní** je založená na subordinačních vztazích a nařizovacích pravomocích čili na existenci právně mocenského vztahu mezi spravujícími subjekty a spravovanými objekty. Metoda čerpá z právně mocenské podstaty veřejné správy, kdy záměr právní regulace může směřovat a je způsobilý se prosadit proti konkrétnímu zájmu či vůli adresáta příslušného pravidla chování (typicky **uplatňování prostředků porušení služební a pracovní kázně při přestoupení zákazu konzumace alkoholu a jiných návykových látek**),
- ❑ **ekonomické** jsou formulovány v souladu s pravidly a principy ekonomické regulace. Volba ekonomicky parametrizovaných cest a prostředků k dosažení vytyčených cílů se odráží např. ve **vyčleňování rozpočtových finančních prostředků na program protidrogové politiky** (dle číselníku aktivit č. 38 621), [9]
- ❑ **organizační** fungují podpůrně a doplňkově vůči metodám administrativní a ekonomické. Jejich posláním je zaštitit chod administrativní soustavy uvnitř i navenek a realizaci jednotlivých úkonů a opatření (viz např. **provoz informačního systému DROGIS či programů LABIS, EDIS, DROGLAB**). [10]

4. Nesporným přínosem osvětě i prohloubení informovanosti v rezortu MO je zprovoznění a průběžná aktualizace **intranetových stránek Prevence sociálně nežádoucích jevů**. Tento informační kanál je ovšem **zaměřen výhradně dovnitř rezortu MO**, což platí i pro výše jmenovaný systém DROGIS a programy, jejichž výstupy nejsou běžně dostupné. Zde se mimochodem ukazuje propastný rozdíl především mezi dlouholetými a čerstvě přistoupiвшими státy NATO, pokud jde o intenzitu a otevřenost informační kampaně, která se v té které zemi k prevenci zneužívání návykových látek ve vojenském prostředí vede. Letmá rešerše pomocí vyhledávacích služeb internetu (www.google.com) potvrzuje, že na klíčová slova »drogy, alkohol, ozbrojené síly, armáda« zadaná v různých jazykových mutacích reflektují ty internetové domény, pod jejichž názvy provozují webové stránky zahraniční státy-tradiční členové NATO. [11] V porovnání s tím je prezentace na stránkách českého ministerstva obrany (www.army.cz) a vůbec cestou veřejných informačních zdrojů (např. ke způsobům pronikání návykových látek do vojenských jednotek, sklonům k jejich užívání vojáky, statistickým analýzám narkomanie a návrhům programů primární profylaxe) minimální a zůstává toliko v interní, bezprostředně veřejně nepřístupné sféře rezortu MO. [12]

5. Zákaz požívání alkoholických nápojů a zneužívání jiných návykových látek, respektive právní úprava nástrojů řešení a postihování případů, kdy voják při výkonu služby nebo občanský zaměstnanec při práci je pod vlivem alkoholu či jiných návykových látek, je co do korelujících práv a povinností zaměstnavatelů (služebních orgánů) a zaměstnanců (vojáků) legislativně nejpropracovanější materií. Obrysově se v ní odráží tzv. administrativně-právní metoda regulace jako výraz určité nerovnosti subjektů v příslušných vztazích-nadřízeného zaměstnavatele a podřízeného zaměstnance.

Specifikum rezortu MO spočívá v tradiční podvojnosti právních úprav, které zvláště řeší práva a povinnosti vojáků [dle zákona o vojácích z povolání, leč povinnost nepožívat alkoholické nápoje a jiné návykové látky výslovně formuluje až čl. 35 písm. k) Základního řádu ozbrojených sil České republiky (**Zákl-1**)] a zvláště občanských zaměstnanců [§ 106 odst. 4 písm. e) zákoníku práce, namísto dřívějšího § 135 odst. 4 písm. e)]. Oba zákony se přitom opírají o reglementaci ochrany před alkoholismem a jinými toxikomaniemi, od 1. ledna 2006 obsaženou v zákoně č. 379/2005 Sb. Pokud jde o dosavadní kvantum výkladových komentářů i judikaturu k problematice požívání alkoholu a jiných návykových látek, převážně vyvěrá z již neplatného pracovněprávního kodexu č. 65/1965 Sb. Nesporně však bude tato interpretační praxe nadále relevantní jak pro služební poměr vojáků, tak pro pracovněprávní vztahy dle takřka recipované úpravy v novém zákoníku práce.

Svorníkem všech těchto v prostředcích a cílech se sbližujících zákonů je hlavně RMO č. 20/2005, jenž zákonné povinnosti poměrně přehledně syntetizuje v čl. 27 až 35. Tamtéž ukládá vedoucím zaměstnancům povinnost **nejméně čtyřikrát ročně kontrolovat dodržování stanovených zákazů**, o výsledcích a přijatých opatřeních pořizovat zápisy a evidovat je nejméně dva roky, popř. déle podle termínu realizace opatření.

Jedná-li o oprávnění nadřízených ve věcech prevence, čl. 30 diktuje, že občanský zaměstnanec a voják jsou povinni na pokyn vedoucího zaměstnance nebo jiného svého nadřízeného, jehož vedoucí zaměstnanec stanovil v rozkaze, podrobit se zkoušce ke zjištění alkoholu nebo jiných návykových látek kdykoli na pracovišti (v kasárnách a vymezených vojenských objektech), mimo pracoviště pouze v pracovní době či při výkonu služby [srov. zákonné tituly v § 106 odst. 4 písm. i), dříve § 135 odst. 4 písm. g) zákoníku práce, a § 99 písm. b) zákona o vojácích z povolání].

Navazující procedury jednotně rozpracovává **Metodický pokyn k postupu při řešení problémů, které souvisejí s alkoholismem, toxikomanií a jinými sociálně nežádoucími jevy**, vydaný v červnu 2006 NGŠ AČR. U vojáků z povolání v podstatě přebírá předmětnou část **Metodického pokynu pro postup služebních orgánů při přijímání některých personálních opatření s vojáky z povolání** (z července 2004) a u občanských zaměstnanců, nepodléhajících kázeňské pravomoci, opět zdůrazňuje důsledné využívání přípustných mechanismů zákoníku práce a podpůrnou aplikaci Odborného nařízení NMO-P č. 11/2004 – **Pracovní kázeň v organizační složce státu-Ministerstvo obrany**.

Vojáci i občanskí zaměstnanci jsou v plném rozsahu postižitelní za delikty na úseku ochrany před alkoholismem a jinými toxikomaniemi podle § 30 odst. 1 písm. g) až i) a l) přestupkového zákona. Rozdíl tkví v procesní stránce, neboť u občanských zaměstnanců je neprojednávají zaměstnavatelé (velitelé) jako kázeňská provinění, ale místně příslušné obecní úřady, případně obcemi zřízené komise k projednávání přestupků, blokově též obecní policie a Policie ČR. Gradace nebezpečnosti či recidiva jednání, za nějž byli postiženi, může u vojáka i občanského zaměstnance vyústit ve spáchání trestného činu ohrožení pod vlivem návykové látky podle § 201 trestního zákona.

6. K právní relevanci (oprávněnosti, dostatečnosti a průkaznosti) orientačních dechových zkoušek se vyjadřoval i Ústavní soud. Zamítavým nálezem judikoval, že je-li vyloučeno působení jiných substrátů na opakovaný pozitivní výsledek při použití detekčních trubice ALTEST, jsou tyto řádným indikátorem přítomnosti alkoholových par v dechu vyšetřované osoby a detalkoholová zkouška plně dostačuje k vyřazení pracovníka (obzvláště řidiče) z pracovního procesu. Neobstála tak námitka stěžovatele, že detekční trubice lze použí-

vat jen jako orientační dechovou zkoušku a teprve další testy, tj. rozbor moči nebo krve, mohou podezření požití alkoholu spolehlivě prokázat. Ústavní soud také zamítl stěžovatelem tvrzené porušení práva na lidskou důstojnost podle čl. 10 odst. 1 Listiny s odůvodněním, že provedené řízení v pracovně právních vztazích nemůže porušit základní práva a svobody, neboť se jedná o vztah pracovní nadřízenosti a podřízenosti, jemuž chybí jakýkoli předpoklad narušení tohoto ústavního práva, jelikož pracovník vstupem do pracovního poměru souhlasí se všemi opatřeními z tohoto vztahu pro něj vyplývajícími. [13]

Nález Ústavního soudu mimoděk vybízí k úvaze o **individuální detekci a testování na přítomnost návykových látek v rezortu MO**. Ta by ideálně měla probíhat jednak vstupním prověřováním uchazečů o vojenskou službu či občanské zaměstnání, zadruhé testováním v průběhu jejich služebního a pracovního poměru. Zatímco systém namátkových (orientačních) kontrol je v rezortu MO normativně ošetřen vcelku uspokojivě, otázka systematického profesního testování zůstává otevřená. **Náborová politika rezortu MO** by měla naplňovat intence a **princip nulové tolerance**, jenž vyjadřuje čl. 26 RMO č. 20/2005: „do služebního a pracovního poměru a ke studiu na vojenských školách nelze přijímat osoby závislé na alkoholu a jiných návykových látkách, osoby se sklonem k nadměrnému požívání alkoholických nápojů a toxikomanií...“. Praktický dosah vyhlášky **č. 103/2005 Sb.**, o zdravotní způsobilosti k vojenské činné službě, je však personálně omezený toliko na vojáky a uchazeče o vojenskou službu, na všeobecnou prevenci pamatuje jen kuse v § 4 odst. 2: „občané a vojáci léčení, popřípadě sledování v psychiatrických zařízeních pro duševní poruchy a poruchy chování, zejména pro patologické hráctví, pro závislost na alkoholu a jiných návykových látkách, se vždy odesílají k odbornému psychiatrickému vyšetření“.

V duchu čl. 26 by **vstupní lékařská prohlídka** občanských zaměstnanců, prováděná ošetřujícím lékařem, měla být praktikována či alespoň přezkušována stran indikace potenciálních toxikologických návyků lékaři vojenských zdravotnických zařízení, obeznámenými s pracovištěm, pracovními podmínkami a potřebami zaměstnavatele.

Absence legislativně-odborné normy, jíž by bylo detailně propracováno a autorizováno tzv. profesní (laboratorní) testování vojáků, ale i občanských zaměstnanců, je nepochybným deficitem rezortní protidrogové politiky. Setrvalou snahou vojenských zdravotnických odborníků [14] nicméně je tuto problematiku právně ošetřit, ovšem pouze se zaměřením na vojáky. [15] Zřetele hodným, i když neakceptovaným námětem těchto expertů byla díkce do RMO č. 20/2005 vznesená během připomínkového řízení:

„Vyšetření na přítomnost návykové látky se provádí analýzou tělních tekutin, zejména moči a krve, případně i jiných struktur (např. vlasy), odebraných oprávněnou a školenou osobou. Vlastní detekce je prováděna výhradně laboratorním testováním.“

Rámcový právní podklad k tomuto postupu nyní skýtá § 2 písm. k) zákona č. 379/2005 Sb., dle něž se odběrem biologického materiálu rozumí zejména odběr vzorku žilní krve, moči, slin, vlasů nebo stěru z kůže či sliznic.

Vstřípení principu nulové tolerance do vědomí přijímaného, ale i stávajícího vojáka, studenta či občanského zaměstnance, by jistě napomohlo pouhé **administrativní opatření**, kdy by dotýčný svým podpisem stvrdil, že je obeznámen se zákonným zákazem konzumace alkoholu a drog v souvislosti s výkonem práce a služby. [16]

7. Konzumace alkoholu a zneužívání návykových látek může nepříznivě zasáhnout i do dalších pracovně a služebněprávních souvislostí. Jde najmě o odpovědnost vojáka či zaměstnance za způsobenou škodu, zakládá též důvod pro úplné zproštění se odpověd-

nosti zaměstnavatele (státu) za škodu při pracovních (služebních) úrazech a nemocech z povolání. Požívání alkoholu a návykových látek-nehledě k místu a času-může mít negativní dopad též na čerpání dávek nemocenského pojištění.

Subjekty protidrogové prevence

Uspořádaný výčet subjektů (vykonavatelů, aktérů) protidrogové prevence povolaných příslušná protidrogová opatření realizovat se odvíjí od základních a nejčtetnějších, jimiž jsou **velitelé a vedoucí zaměstnanci na všech řídicích stupních** a jejich pomocné orgány. Na preventivních aktivitách nezanedbatelnou měrou participují i další orgány, organizační celky, příspěvkové organizace i jednotlivci s příslušností k rezortu MO. Projevuje se zde historicky signifikantní »soběstačnost« ozbrojených sil, které k obrazu a prospěchu svému paralelně s civilním sektorem budují soustavu vzdělávacích prvků, zdravotní péče, policejní ochrany i poradenských služeb. Na této bázi lze rozeznávat subjekty

- ❑ **ústřední (řídicí a koordinační)**, reprezentované Rezortní komisí pro prevenci sociálně nežádoucích jevů, sekcí personální MO a Ředitelstvím personální podpory,
- ❑ **decentralizované (velitelské)** čili velitelé, ředitelé, náčelníci a vedoucí zaměstnanci v čele vojenských útvarů, zařízení, správních úřadů a jiných organizačních celků MO, zřizující podpůrné pracovní orgány (komise pro prevenci sociálně nežádoucích jevů, příp. metodik prevence sociálně nežádoucích jevů),
- ❑ **speciální (s exkluzivitou odbornosti)**, členící se na
 1. **vzdělávací**, tj. zejména Ředitelství výcviku a doktrín ve Vyškově, Univerzita obrany v Brně a Vojenská střední škola a Vyšší odborná škola MO v Moravské Třebové,
 2. **zdravotnické**, garantované Ústřední vojenskou nemocnicí Praha, jejíž součástí je Vojenský ústav soudního lékařství coby toxikologické centrum, [17] vojenskými nemocnicemi v Olomouci a Brně, Ústavem leteckého zdravotnictví v Praze a územně dislokovanými posádkovými ošetrovnami,
 3. **policejní**, jež představuje Vojenská policie,
- ❑ **poradenské**, zahrnující služby psychologickou, duchovní a humanitní (každá je ustavená zvláštním RMO).

Při uplatňování protidrogové politiky je ovšem tato svébytnost a nezávislost značně relativní, poněvadž žádoucích změn lze dosáhnout jen společným a koordinovaným postupem, založeným na formální i neformální spolupráci subjektů na všech úrovních veřejné správy a společnosti, do jejichž působnosti problém zneužívání drog zasahuje. Koncepce k tomu formuluje potřebu spolupracovat v oblasti prevence sociálně nežádoucích jevů s jinými rezorty, mezirezortními komisemi, dalšími orgány a neziskovými organizacemi, které se zabývají touto problematikou.

Poznámky a literatura:

- [1] Schválena usnesením vlády č. 1154 z 12. listopadu 2003.
- [2] Pohnutky opuštění pojmu „patologických“ ve prospěch „nežádoucích“ nejsou příliš zřejmé, principiálně se ale jedná o různé označení téhož.
- [3] Např. kapitola Civilizační „toxikonávyky“ in: HAVEL, V.-HRONEK, J.-KOLOMAZNÍK, M.-KRYL, L.-KUCHYNKA, J.-NĚMEČEK, B.-ULČ, M. *Velet → rozumět lidem*. Praha: Zdravotnická správa MNO, 1973, s. 33-39, kapitola K ochraně před alkoholismem a jinými toxikomaniemi in ŠEDIVÝ, V. *Právní řád v rukou velitele*. Praha: Naše

vojsko, 1987, s. 172-194, *Závazné metodické opatření náčelníka zdravotní služby ČSLA č. 8/1984*, oddíl Alkoholismus a zneužívání drog (čl. 442 až 457) ve vojenském předpisu *Péče o zdraví v Československé lidové armádě v míru* (Zdrav-1-1) z roku 1986.

- [4] BARTOŠ, V. Drogová problematika v armádě. *Vojenský profesionál* 7-8-9/2000, s. 86.
- [5] Nepřímo lze aspekty kvality života dovodit např. z čl. IV *zákona č. 20/1966 Sb.*, o péči o zdraví lidu, dle něž se péče zaměřuje především preventivně k ochraně a soustavnému upevňování a rozvíjení tělesného i duševního zdraví lidu, zvláštní pozornost je přitom věnována péči o novou generaci a ochraně zdraví pracujících, srov. též § 1 a 2 *zákona č. 115/2001 Sb.*, o podpoře sportu.
- [6] Více např. GAJDA, J.-ŠEVČÍK, J. Kvalita života. *A-report* 1/2003, s. 20.
- [7] V učebnicovém příkladu se dovozuje, že zatímco prevence sníží výdaje konzumentů na drogy, represe jejich výdaje na drogy zvýší. A jestliže si konzumenti často opatřují peníze na drogy zločinem, lze předpokládat, že represe povede ke zvýšení zločinnosti, zatímco osvěta naopak zločinnost konzumentů sníží. Jde o to, že poptávka po drogách je neelastická v krátkém i dlouhém období, protože jejich konzumenti jsou na drogách závislí a tato závislost způsobuje, že ani velké zvýšení cen drog je neodradí od jejich konzumace. Jestliže represe vůči výrobcům a překupníkům sníží nabízené množství drog na trhu, jejich cena vzroste a spolu s ní se zvýší i výdaje závislých konzumentů na drogy. Účinek osvěty (prevence) na trh s drogami je opačný-sníží se poptávka po drogách a výdaje na drogy a v závislosti na tom i jejich cena a množství na trhu. Viz HOLMAN, R. *Ekonomie*. Praha: C. H. Beck, 1999, s. 98 a 700-701.
- [8] Srov. např. přílohy k usnesením vlády č. 521/1995 a č. 114/1999.
- [9] Viz *Metodické pokyny pro rozpočtování a hodnocení účelnosti výdajů na aktivity související s prevencí sociálně nežádoucích jevů v letech 2007-2009*, č. j. 209-19/2006-461.
- [10] Výklad k této problematice v obecné rovině podávají PRŮCHA, P.-POMAHAČ, R. *Správní právo-lexikon*. Ostrava: Sagit, 2002, viz zejména hesla administrativně-právní metoda regulace (s. 13-14), formy činnosti veřejné správy (s. 114-115), funkce veřejné správy (s. 115-118) a metody působení veřejné správy (s. 210-212).
- [11] Např. v **USA**: US Army News on Drugs na www.defenselink.mil/specials/drugawareness/usanews.html, DOD (Military) Urinalysis (Drug Test) Program na usmilitary.about.com/od/theorderlyroom/l/bldrugtests.html. **Ve Velké Británii**: Alcohol and Drug Misuse-Commander's Guide obsahující kupř. podkapitoly Talking About Drugs/About Drug Misusers/Drink and Duty do not mix/Why the Armed Forces Reject Drug Misuse na www.army.mod.uk/servingsoldier. **V Německu**: Aktuelles zu Themen der Suchtprävention und Suchtbekämpfung aus dem Bereich der Bundeswehr na www.suchtpraevention-bundeswehr.de, Rechtliche Aspekte des Drogenmissbrauchs in der Bundeswehr, Alkohol bei der Bundeswehr na www.drogen-aufklaerung.de/texte.
- [12] Výjimkou jsou kupř. zmínky v oddíle věnovaném Vojenské policii v ročenkách ministerstva obrany z r. 2004 (s. 146-147) a 2005, kde se na s. 167 uvádí, že v oblasti toxikomanie došlo k výrazným změnám. Počet prověřovaných případů sice poklesl, ale začaly se objevovat závažnější formy páchání této trestné činnosti, včetně případů dealerství realizovaného vojáky, a to jak ve vojenském, tak i v civilním prostředí.
- [13] V posuzovaném případě šlo o pracovněprávní vztah u uniformované hasičské složky, stěžovatel navíc zastával funkci řidiče-strojníka cisternového automobilu. Srov. nález Ústavního soudu České republiky sp. zn. II. ÚS 7/96 ze dne 19. března 1997, publikovaný ve *Sbírce nálezů a usnesení*, sv. č. 7, s.195.
- [14] SOKOL, M.-FUŠEK, J.-NAVRÁTIL, P. Omamné a psychotropní látky-metodologie profesních testů pro potřeby Armády České republiky. *Vojenské zdravotní listy* č. 2, duben 2005.
- [15] Lze podotknout, že kromě aspektů právních zde bude směřovat i reflexe politicko-ekonomická.
- [16] Takové opatření je od 1. ledna 2003 zavedeno jako součást protidrogové prevence např. ve Švýcarsku. Viz *Die Schweizer Armee bald ein Heer von Kiffern?* *Schweizer Soldat* č. 2/2003, s. 6-7.
- [17] Perspektivy ústavu jsou spatřovány právě v rozvoji toxikologických analýz pro účely analýz drog, především pro potřeby pravidelného testování osob. Pro zajímavost, jako u prvního pražského soudně-lékařského pracoviště zde byla při vyšetření alkoholu z krve v roce 1967 použita metoda plynové chromatografie.