



Statutární město Karlovy Vary
Městská policie Karlovy Vary
Moskevská 34, 360 01 KARLOVY VARY

Konference „(Ne)vymahatelnost práva“ – závěrečné zhodnocení

Datum konání konference: 20. dubna 2023

Místo konání konference: Sokolov, Městský dům kultury

Zaměření konference: Řešení opakovaných protiprávních jednání osob, formujících se zejména z řad bezdomovců, při současných legislativních nástrojích v rámci vymáhání práva, s důrazem na hledání takové formy správního trestání, které by naplňovalo smysl a účel trestu

Po celou konferenci byl kladen apel na rozlišení sociálních a bezpečnostních problémů s tím, že nelze řešit sociální problém jako bezpečnostní a bezpečnostní problém jako problém sociální

Program konference byl členěn do tří bloků. V každém bloku vystoupilo několik přednášejících s příspěvkem v rámci tématu konference.

Konferenci zahájil úvodním slovem Mgr. Omar Teriaki, ředitel Městské policie Přerov, předseda Kolegia ředitelů městských policií statutárních měst a hlavního města Prahy.

1. blok – Zhodnocení aktuálního stavu

Přednášející: Mgr. Bc. Radek Neděla, velitel Městské policie Sokolov, Bc. Marcel Vlasák, velitel Městské policie Karlovy Vary, Mgr. Stanislav Makovička, vedoucí Oddělení právního a kontrolního Městské policie Karlovy Vary, MUDr. Roman Sýkora, Ph.D., MHA, lékař ZOS a VVS Zdravotnické záchranné služby KK, Klinika anesteziologie a resuscitace FNKV a 3LF UK Praha

Blok byl zaměřen na seznámení s problematikou, bylo vysvětleno, kdo je cílovou skupinou, která je tématem konference. Jedná se zpravidla o osoby bez přístřeší, ve větší míře konzumující alkoholické nápoje, následně pod vlivem alkoholu narušující veřejný pořádek, občanské soužití, poškozující majetek, nerespektující obecně závazné vyhlášky (dále „zájmové osoby“). Bylo zdůrazněno, že se téma konference netýká všech osob bez přístřeší, ale jen vybrané podmnožiny, která tvoří jen malou část celku, ale generuje většinu problémů. V další části bloku byly prezentovány statistické údaje, poměr žen a mužů, věková skladba, byly představeny teplotní mapy, znázorňující vybrané lokality se zvýšenou koncentrací zájmových osob a s tím související počty přestupků. Byla představena efektivita vymáhání pokut, uložených za protiprávní jednání zájmových osob. Jako příklad byly uvedeny částky nezaplacených pokut u některých jednotlivců. Bylo zároveň poukázáno na možný syndrom vyhoření strážníků a policistů v souvislosti s opakovaným řešením zájmových osob bez zjevného výsledku.

Na příkladu bylo vysvětleno, jaký je rozdíl mezi nahodilým porušením obecně závazné vyhlášky, zakazující konzumaci alkoholu osobou, která jako návštěvník města nevěděla o existenci takové vyhlášky, a mezi osobou, která je ve stejném místě řešena opakovaně za porušování takové vyhlášky. Byl popsán stav, kdy první osoba, vědoma si porušení právního předpisu, pokutu uhradí, toto povede k nápravě a smysl a účel trestu tak bude naplněn. Oproti tomu druhá osoba, neustále řešená uložením pokuty na místě nezaplacené, tyto pokuty neplatí, z důvodu nemajetnosti není možné

provést exekuci k uspokojení pohledávek z pokut, tyto osoby jsou si toho vědomy, smysl a účel trestu, spočívající pouze ve finančním postihu, pak rozhodně není naplněn a výsledkem je pouze naplňování statistik a generování nevymahatelných pohledávek ze strany obcí.

Bylo zhodnoceno omezující opatření, spočívající v zákazu navštěvovat určená veřejná prostranství s upozorněním, že porušení takového omezujícího opatření opět generuje možnost pouze finančního postihu. Byly představeny úvahy o možnosti jiných forem správního trestání analogicky k trestnímu zákoníku, např. zákaz pobytu, obecně prospěšné práce a zamyšlení nad jinou, doposud nedefinovanou formou trestu.

Závěrem bloku byl prezentován pohled pracovníků zdravotnické záchranné služby, byla rozebrána problematika protialkoholních záchytných stanic, efektivita jejich provozování, výsledky práce se zachycenými osobami v době vzniku záchytných stanic a v současnosti. Bylo zhodnoceno, že vzhledem k tomu, že zájmové osoby často nemají svého praktického lékaře, nelze naplnit znění zákona ve smyslu předávání informace o umístění v protialkoholní záchytné stanici. Následně není se zájmovými osobami nijak dále pracováno. Byl zmíněn nedostatek adiktologů, kteří by se měli zabývat řešením problémů s osobami závislými na alkoholu. Záchytné stanice se tak stávají pouze místem pro přespání osob pod vlivem alkoholu bez dalšího efektu. Vzhledem k tomu, že umístění na protialkoholní záchytné stanici není hrazeno ze zdravotního pojištění, generuje umístěná zájmových osob další nevymahatelné pohledávky. Problémem je i počet recidivních záchytů.

2. blok – Možnosti řešení – trestně právní nebo „sankční“ pojetí

Přednášející: Mgr. Bc. Miroslav Veselý, ředitel odboru veřejné správy, dozoru a kontroly MV, JUDr. Pavel Vetešník, Ph.D., vedoucí Katedry veřejného práva a veřejné správy VŠ CEVRO Institut, z.ú. Praha, Mgr. Věra Ondračková, vedoucí oddělení správního řízení odboru legislativy a koordinace předpisů MV, Mgr. Jan Potměšil, oddělení bezpečnostně právní odboru bezpečnostní politiky MV

Blok byl zaměřen na úskalí regulace veřejného pořádku formou OZV, legislativní návrhy na zvýšení vymahatelnosti práva, historii legislativních návrhů ke zlepšení vymahatelnosti práva a reálná a nereálná řešení postihu zájmových osob.

V bloku byly popsány možné problémy v rámci přípravy obecně závazných vyhlášek, byla zmiňována úskalí, spočívající v tvorbě předpisů, nevymahatelných z důvodu nepřesně nebo nejasně formulovaných povinností nebo zákazů, stanovení omezení nebo povinností, které nelze technicky vymáhat při kontrole dodržování již účinných vyhlášek, byl kladen důraz na preciznost prvních norem z hlediska práva a logiky. Byl popsán stav, kdy osoby, vymáhající právo nejsou schopni kvůli nedokonalým předpisům vymáhat dodržování obecně závazných vyhlášek, případně se může jednat o vymáhání dodržování povinností a omezení v rozporu s právním pořádkem.

V rámci bloku došlo ke zhodnocení současného stavu, na příkladu řešení přestupků proti bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích bylo předestřeno, že se právo dokáže vypořádat s některými formami vyhýbání se postihu, s přesahem do možností řešení přestupků, narušujících veřejný pořádek. Byl zhodnocen krátce zavedený zákaz pobytu, včetně části odůvodnění tohoto trestu posílit účinnost sankčních ustanovení zákona o přestupcích a posílit obecnou vymahatelnost práva. Byla zmíněna možnost omezujících opatření. Zaznělo mimo jiné i to, že policisté a strážníci v současné době disponují dostatečnými oprávněními, aby mohli zájmové osoby z místa vykázat, zároveň ale bylo toto ihned doplněno o skutečnost, že již nedisponují žádnými zákonnými nástroji k udržení takto nastoleného stavu.

Byla představena historie legislativních návrhů, předkládaných Ministerstvem vnitra ČR od roku 2004 do současnosti. Navrhované změny obsahovaly trestní postih přestupkové recidivy, zákaz

pobytu, vázání vybraných sociálních dávek na přestupkovou zachovalost nebo srážení pokut z dávek, obecně prospěšné práce, krátkodobé tresty odnětí svobody. Byl uveden přehled předkladatelů legislativních návrhů, byl popsán legislativní proces včetně fáze odmítnutí přijetí návrhů v různých částech legislativního procesu s odůvodněním neúspěchu prosazení těchto návrhů.

V závěrečné části bloku byly představeny možnosti řešení, od autoritářského přístupu systému, přes řešení ovlivnitelných příčin až po neřešení problému. Byly předloženy možnosti jak legislativního řešení, stanovení povinností, zavedení alternativních trestů až po řešení formou „měkkých“ opatření, konkrétní, cílené práce s jednotlivými osobami. Byly zmíněny překážky a rizika obou forem řešení. Byla zmíněna úloha státu při přenášení kompetencí a odpovědnosti na samosprávy a jejich orgány, bylo zmíněno nahrazování činností jiných orgánů Policií ČR a obecními policiemi, např. v sociální oblasti, v oblasti hygieny apod.

3. blok – Možnosti řešení – sociální pojetí

Přednášející: PhDr. David Beňák, Ph.D., ředitel odboru sociální integrace MPSV, Bc. Martin Roušal, ředitel Armády spásy Karlovy Vary, JUDr. Michal Barbořík, ředitel odboru prevence kriminality MV, Mgr. Ing. Jiří Růžička, místostarosta města Vsetín

Blok byl zaměřen na sociální řešení problematiky bezdomovectví jako celku, včetně jeho zákonného vymezení a společenského pojetí.

V úvodu bloku byl popsán vznik bezdomovectví, jeho příčiny a okolnosti vzniku. Byl zmíněn aspekt sociálního řešení náročných životních situací, vyvolávajících ztrátu zaměstnání, omezení na trhu práce a s tím spojenou ztrátu střechy nad hlavou. Byl popsán mechanismus činností v rámci znovuzačleňování těchto osob, ohrožených sociálním vyloučením, zpět do společnosti s důrazem na spolupráci zúčastněných subjektů, koordinace zdravotní péče (lékař/psycholog – sociální pomoc – specifické služby), výměna informací mezi institucemi a poskytovali sociálních služeb, dostatečné kapacity psychologické pomoci, adekvátní reakce na sociální potřeby související s duševním zdravím, nastavení dostupnosti poradenství z hlediska životních situací a rizikových osob: zadlužení, rozvod manželství/rozchod, osoby s duševním onemocněním, dlouhodobá nezaměstnanost apod.

Byla popsána geneze bezdomovectví jako fenoménu táhnoucího se historií lidstva až do současnosti. Dále byl popsán stav v České republice po roce 1989, kdy se bezdomovectví stalo znovu součástí běžného života. Byly popsány příčiny vzniku bezdomovectví na základě šedé ekonomiky, nezaměstnanosti, problematiky dostupnosti bydlení. Problém bezdomovectví byl státem přehozen na církevní a nestátní neziskové organizace.

Bylo nastíněno možné řešení sociálních aspektů projednávaného problému cestou nízkoprahových center, kontaktních denních center, či dalších sociálních služeb. Byly představeny faktory ovlivňující bezdomovectví, a to trh práce, nezaměstnanost, nekonkurenceschopnost, chudoba, nedostatečné zabezpečení ve stáří a při nemoci, finanční nedostupnost bydlení, etnická či rasová diskriminace, inflace, ekonomická krize, institucionální selhání. Byla představena vize „case managementu“ jako možná cesta, konkrétně proces systematické a společně tvořené spolupráce mezi klientem, poskytovateli sociálních a zdravotních služeb, sociálními odbory obcí a ostatními profesionály i neprofesionály podílejícími se na uspokojení potřeb a řešení nepříznivé životní situace klienta.

Hlavním cílem case managementu je, aby klient obdržel efektivní pomoc. Case management současně podporuje snižování nákladů na práci s klientem, koordinaci. Benefitem je tvorba a podpora funkčních podpůrných sítí, dále řízení všech zdrojů v rámci těchto sítí a důraz na hospodárnost kroků vedoucích k zajištění pomoci. Požadavkem na toto řešení je zapojení všech

složek a institucí, včetně těch represivních do nesystémové, individuální práce s jednotlivými osobami, a to nad rámec běžných pracovních povinností zúčastněných subjektů.

Byly představeny činnosti Odboru prevence kriminality Ministerstva vnitra v rámci řešení dané problematiky, dotační tituly, programy prevence, možnosti a příklady dobré praxe samospráv a neziskových organizací při práci s bezdomovci a dalšími osobami ohroženými sociálním vyloučením a sociálně vyloučenými (komplexní sociální služby - nízkoprahová denní centra + noclehárny a azylové domy + hygiena + lékařská péče ad.; řešení stálého bydlení; pravidelná terénní a depistážní činnost; „mokrý dům“; odebírání alkoholu osobám popíjejícím na veřejnosti; projekty realizované společně s železničními společnostmi; dobrovolné návraty do původního bydliště, kde mají bezdomovci užší vazby; asistenti prevence kriminality; domovníci – preventisté; resocializační programy pro osoby opouštějící výkon trestu odnětí svobody či vykonávající alternativní tresty).

Byly připomenuty některé fámy o bezdomovcích, které mohou negativně ovlivnit práci s nimi, a bylo upozorněno na skutečnost, že velká část bezdomovců trpí duševními poruchami a toto je nutné při řešení problému brát v potaz. Byly shrnuty výsledky kriminologických studií, které hovoří o třech základních přístupech pro odstranění bezdomovectví: v první řadě jsou to preventivní přístupy (omezování faktorů vedoucích k bezdomovectví), které jsou považovány za nejlevnější a nejúčinnější; druhým přístupem je terapie (zahrnující též reintegraci bezdomovců zpět do společnosti), která je již nákladnější, nicméně jde o naprosto nezbytný přístup v situaci, kdy sociální prevence byla zanedbána; velmi důležitá je rychlá reakce příslušných institucí (a jejich koordinovaný přístup), neboť délka bezdomovectví je přímo úměrná následným těžkostem při reintegraci; konečně relevantním přístupem je i represe, která však v těchto případech nebývá příliš úspěšná a má být využívána až jako krajní prostředek.

Byly popisovány příklady dobré i špatné praxe, zkušenosti s řešením problematiky bezdomovectví ze strany samosprávy, byly nastíněny možnosti spolupráce samosprávy a sociálních služeb při řešení bezdomovectví ve veřejném prostoru. Byl kladen důraz na principy spolupráce, zejména vzájemný respekt strážníků MP a pracovníků sociálních služeb a přístup k řešení problémů při co největší spolupráci, spolupráce MP, státní policie, poskytovatelů služeb, asistentů prevence kriminality, využití kamerových systémů a intervence strážníků Městské policie, včasná komunikace na veřejnost. Dále byly představeny některé příklady této spolupráce.

Závěr:

Zájemové osoby odmítají sociální pomoc, volí raději osobní svobodu, možnost pohybu a pobytu dle svého uvážení, jejich volbou je konzumace alkoholu jako převážná a převládající každodenní činnost. Osoby, označované jako zájemové, odmítají sociální pomoc, nemohou k ní být jakkoli nuceny, jejich jednání se pak stává ze sociálního problému problémem bezpečnostním. Důsledkem je opakované páchání přestupků, narušování veřejného pořádku, periodické řešení ze strany orgánů veřejné moci v rámci platné legislativy, ale bez zjevného účinku. Vhodným řešením může být změna legislativy s možnou nutností zásahu do ústavního pořádku České republiky, např. ve smyslu možností omezení osobní svobody, popř. nucených prací a služeb jako forem správního trestání, které by mohlo naplňovat smysl a účel trestu u těchto osob. Jakkoli není smyslem takového postupu kriminalizace chudoby, jedná se v současné době o nutný posun ve vnímání možného zásahu do základních práv a svobod u osob, které v současné době právo nerespektují, a neexistuje účinná forma postihu jejich protiprávního jednání. Policie České republiky, obecní policie a správní orgány v současné době nedisponují účinnými zákonnými prostředky a oprávněními pro efektivní postihování některých protiprávních jednání. Důsledkem může být ztráta respektu ze strany veřejnosti, ztráta autority, deziluze občanů o fungování právního státu, nerovnost osob před zákonem, iracionalita práva. Úřední osoby mohou být vlivem těchto faktorů ohroženy vyhořením, jejich práce jim nebude dávat

smysl, nebudou chtít vykonávat práci, která nemá pro společnost žádný význam, což může vést k dalšímu paralyzování fungování veřejné moci.

Osoby, které jsou ochotny přijmout pomoc, mají možnost řešení formou různých státních i nestátních sociálních služeb, je spousta možností řešení, vyžadujících ovšem spolupráci těchto institucí.

Četné zkušenosti z ČR i zahraničí však dokládají, že v demokratické společnosti jsou a vždy budou možnosti represe vůči těmto osobám limitované. Proto nejdůležitějším opatřením zůstává prevence, tj. omezování faktorů vedoucích k bezdomovectví. Tam, kde se prevence nezdaří, je zcela zásadní včasná a koordinovaná sociální práce vedoucí k postupné reintegraci zpět do společnosti.

pol. rada Mgr. Stanislav Makovička v. r.
vedoucí oddělení právního a kontrolního