

NAD PROBLEMATIKOU SPRÁVNÍHO ŘÍZENÍ V OBLASTI STAVEBNICTVÍ

PAVEL BLAŽEK

Není tomu tak dávno, co byla laická i odborná veřejnost seznámena s některými připomínkami orgánů Evropské unie ke „stavu“ našeho státu. Pro ty, kteří se z titulu profese často setkávají s orgány veřejné moci České republiky, bylo ztěžně překvapením, že hlavní výtky směřovaly do oblasti výkonu soudnictví a veřejné správy, zejména s ohledem na základní práva fyzických a právnických osob garantovaná jak právními dokumenty EU, tak českým právním řádem. Cílem tohoto článku je nalezení některých problémů v současné právní úpravě a reálné činnosti úřadů a prostřednictvím tzv. správního a ústavního soudnictví i soudů.

Základním předpisem upravujícím „styk“ občanů a právnických osob s úřady je tzv. správní řád (zákon č. 71/1967 Sb.). Již datum schválení tohoto zákona odhaluje jeho první úskalí – zákon byl šit na míru politickému systému tzv. reálného socialismu, jenž vycházel ze zcela jiných hodnot než doba dnešní (zajímavé je, že na rozdíl od procesních předpisů soudních, jež byly nejen od roku 1989 nescetněkrát novelizovány, nedoznal správní řád jediné novelizace). Důsledky jsou různé – od zanedbatelných formálních (používání zastaralých termínů – národní výbory, Slovenská národní rada, prokurátor, socialistická organizace) až po potíže velmi významné. Zákon totiž např. obsahuje mnohá mrtvá ustanovení, které již nelze ryze z právních důvodů aplikovat (protest prokurátora), či instituty, které pro nepraktičnost nebývají využívány (vymáhání peněžitých pohledávek tzv. správní exekucí).

Největší komplikací však je skutečnost, že ve správním řízení existuje příliš velká možnost úředníků „legálně“ postupovat v rozporu nejen se smyslem existence veřejné správy a úřadů, nýbrž i se zdravým rozumem a morálkou. Správní řád v návaznosti na některé předpisy upravující tzv. zvláštní správní řízení (stavební zákon atd.) totiž „myslí“ často více na zájem tzv. veřejný než tzv. soukromý, když netřeba dodávat, že cílem dnes již není držet soukromé zájmy „na uzdě“, nýbrž

naopak hledat a nacházet řešení, jak soukromé zájmy v minimální možné míře podřizovat prospěchu většiny (státu). Státní úředník dnes již nevykonává svoji funkci proto, aby soukromé aktivity v první řadě kontroloval, omezoval či dovoľoval, nýbrž proto, aby pomáhal soukromým osobám najít při prosazování jejich zájmů shodu s vybranými a konkretizovanými zájmy společnosti, celku. Fakt, že výkon úřednické funkce je veřejnou službou, není jen frází. Chápu, že i úředníci jsou lidé a že mají (ne všichni samozřejmě) přirozenou snahu svou práci zjednodušovat, „vyřizovat“. O to, aby se to nemohlo dít na úkor fyzických a právnických osob se musí postarat zákonodárce, a to přesným vymezením práv a povinností úřadů a úředníků a práv a povinností tzv. účastníků řízení. Netvrdím, že všichni úředníci beze zbytku využívají tohoto prostoru pro libovůli, avšak zákony musejí být tvořeny tak, aby se takovýto prostor vůbec „nevyskytoval“ nebo alespoň minimalizoval. Že tomu tak dnes není, dosvědčuje platnost některých ustanovení, když jako příklad za všechny jmenujme institut přerušení či zastavení správního řízení a „možnosti“ jejich kontroly.

Rozhodnutí správního orgánu o zastavení (či přerušení) řízení dle § 29 zákona č. 71/67 Sb. (správní řád) je nepochybně rozhodnutím procesní povahy a jako takové je tudíž dle písm. e) odst. 2 § 248 o.s.ř. soudně nepřezkoumatelné. Přestože ze striktně právního hlediska nejde o rozhodnutí ve věci, může při stanovení nesplnitelných a přímo nezákonných požadavků na doplnění podání („odstranění nedostatků“), mít prakticky tentýž dopad, jako rozhodnutí „konečné“, což posiluje i jeho nepřezkoumatelnost nadřízeným správním orgánem v rámci odvolacího řízení (odst. 3 § 29 správního řádu). Lze tedy říci, že výjma nenárokového a zejména stran procesních lhůt nijak neupraveného podnětu k tzv. přezkumu rozhodnutí mimo odvolací řízení, nemá účastník řízení žádnou právní možnost, jak se proti rozhodnutí o přerušení řízení bránit (pomineme-li možnost podání stížnosti dle vládní vyhlášky č. 150/1958 Ú. L., jejíž postavení v dnešním právním řádu je sporné a i tak nedává stěžovatelé příliš mnoho „nadějí“). Chybí-li orgánu veřejné správy vůle rozhodnout věc meritorně, přeruší řízení (byť nezákonně) a tím celý proces fakticky umrtví, neboť účastník správního řízení je pak, aniž se dočkal rozhodnutí tzv. ve věci, zcela bez právních prostředků k prosazení svých práv a nároků, výjma formy zcela mimořádné, jakou je např. ústavní stížnost.

Totéž lze říci o rozhodnutí o zastavení řízení, byť je toto rozhodnutí přezkoumatelné alespoň nadřízeným správním orgánem, jenž však k řešení sporných otázek velmi často přistupuje se stejnou „logikou“ jako orgán rozhodující v I. stupni a účastník řízení nemá žádnou možnost, jak svá práva a chráněné zájmy dále prosazovat, zvláště tehdy, dozví-li se důvody „obstrukční“ až v konečném, řádným opravným prostředkem nezměnitelném, rozhodnutí.

Z hlediska sociálně ekonomického upozorňuji, že právě neexistence buďto jakékoli či systém pouze instanční kontroly procesních rozhodnutí ve správním řízení otvírá široké a téměř nenarušitelné pole pro úřednickou libovůli, jejímž důsledkem může být i omezení např. hospodářské soutěže – živnostenský úřad vydá jednomu podnikateli koncesní listinu pro provozování určité činnosti a všem ostatním v okrese přeruší či opakovaně zastaví licenční řízení, čímž „zlikviduje konkurenci“, stavební úřad povolí stavbu obchodního domu v oblasti své územní působnosti jediné osobě, ve všech ostatních návrzích přeruší či opakovaně zastaví řízení atd.

Vyloučení přezkumu procesních rozhodnutí orgánů veřejné správy soudem je navíc podle mne porušením ustanovení věty druhé odst. 2 čl. 36 Listiny základních práv a svobod, neboť takováto rozhodnutí správních orgánů se mohou týkat základních práv a svobod podle Listiny. Mám proto za to, že pravomoc soudu zde musí být dána a je v rozporu s výše citovaným ustanovením Listiny, jestliže tomu tak není.

Z praxe znám případy, kdy se nejmenovaný účastník správního řízení obrátil se žádostí o přezkum rozhodnutí správního orgánu o přerušení a poté i o zastavení správního řízení formou ústavní stížnosti k Ústavnímu soudu ČR, avšak výsledek nebyl nijak povzbudivý (argumentace stěžovatele odpovídala smyslu předchozích odstavců). Ústavní soud ČR totiž ústavní stížnost odmítl, aniž věc meritorně posuzoval, neboť dle jeho názoru k zásahu do práv chráněných Ústavou může dojít až rozhodnutím ve věci samé. Rozhodnutí Ústavního soudu považuji za závažné, a proto připojuji část jeho odůvodnění, které obsahuje i popis podstaty konkrétního řízení, jež v dané věci proběhlo. Předpokládám, že byrokratismus stavebních úřadů mnoho čtenářů tohoto článku zná a že tak tím spíše pochopí, jaký pocit marnosti a bezmoci měl tento nejprve účastník správního řízení a poté „ústavní“ stěžovatel z celého případu.

„... rozhodnutím přerušil Městský úřad ve Z. – odbor výstavby, vodního hospodářství a energetiky (dále jen stavební úřad) územní řízení ve věci návrhu stěžovatele na vydání územního rozhodnutí o umístění stavby – prodejního centra s prodejem pohonných hmot, a to na pozemcích, které stěžovatel dle svého tvrzení vlastní. Současně stavební úřad stěžovatele vyzval, aby svůj návrh doplnil a určil též rozsah tohoto doplnění.

Stěžovatel je toho názoru, že vydané rozhodnutí je v rozporu s právními předpisy, neboť požadavky stavebního úřadu jsou mlhavé a stavební úřad jimi překračuje pravomoci dané mu příslušnými zákony. V postupu stavebního úřadu spatřuje stěžovatel porušení vlastnického práva a práva podnikat a provozovat tzv. jinou hospodářskou činnost, tedy práv zaručených každému Listinou základních práv a svobod (dále jen „Listina“).

Stěžovatel dále uvádí, že napadené rozhodnutí, které je nepochybně rozhodnutím procesní povahy, je vyloučeno z přezkumu ve správním soudnictví, a to podle ustanovení § 248 odst. 2 písm. e) o. s. ř. Přitom však je zřejmé, že vyžadování nesplnitelných a někdy i nezákonných požadavků na doplnění podání („odstranění nedostatků“) může mít prakticky stejný dopad, jako rozhodnutí konečné, neboť účastník řízení nemá žádnou právní možnost, jak se proti rozhodnutí o přerušení řízení bránit. Z tohoto důvodu je podle názoru stěžovatele vyloučení přezkumu procesních rozhodnutí orgánů veřejné správy soudem v rozporu s ustanovením věty druhé odst. 2 čl. 36 Listiny.

Podle ustanovení § 72 odst. 1 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, může právní osoba podat ústavní stížnost, jestliže tvrdí, že pravomocným rozhodnutím v řízení, jehož byla účastníkem, bylo porušeno její ústavně zaručené základní právo nebo svoboda. Po posouzení výše uvedených skutečností dospěl Ústavní soud k závěru, že napadeným rozhodnutím k takovému zásahu nedošlo. Realizace práva vlastnického podléhá pochopitelně veřejnoprávním omezením, která jsou ostatně předpokládána i čl. 11 odst. 3 Listiny. Stejně tak Listina v čl. 26 odst. 2 předpokládá, že právo podnikat a provozovat jinou hospodářskou činnost, může zákon omezit tím, že stanoví podmínky pro výkon určitých činností. Lze připustit, že postup stavebního úřadu se může jevit jako rozporný s principem účelnosti a hospodárnosti správního řízení, nelze však souhlasit s tím, že napadené rozhodnutí ve svých důsledcích porušuje namítaná ústavně zaručená základní práva či svobody. Tímto rozhodnutím se sice do jisté míry mění stěžovatelova procesní pozice, nejsou však ještě dotčena jeho hmotněprávní oprávnění či povinnosti, natož pak práva Ústavou zaručená. K takovému zásahu může dojít až rozhodnutím ve věci samé, proti kterému je právo na soudní ochranu zaručeno. Za daného stavu věcí nelze proto považovat ústavní stížnost za opodstatněnou a adekvátní prostředek ochrany stěžovatelových práv.¹

Co ovšem považuje Ústavní soud za takovýto adekvátní prostředek ochrany stěžovatelových práv, když proti rozhodnutí o přerušení řízení prakticky žádný neexistuje (viz výše), již však rozhodnutí Ústavního soudu neříká.

Praxe různých návrhových řízení v režimu stavebního zákona jsou vůbec nejvhodnějším příkladem pro dokumentaci střetu „byrokratismu“ se smyslem existence veřejné správy a veřejnoprávních zásahů do života soukromých osob a jejich práv.

Je logické a neoddiskutovatelné, že je veřejným zájmem, aby veškeré stavební činnosti prováděné různými subjekty na území České republiky splňovaly estetická a „bezpečnostní“ kritéria. Dohled nad těmito aspekty a případnými dalšími ja-

¹ Usnesení Ústavního soudu ČR ze dne 27.8. 1996, sp.zn. IVUS 203/96

kékoliv výstavby vykonává stát prostřednictvím stavebních úřadů. Cílem činnosti stavebních úřadů však nemůže být vyvolání stavu, kdy vlastník určitých pozemků na nich nemůže legálně nic postavit. Chtělo by se možná říci, že i navrhovatel jakýchkoliv řízení dle stavebního zákona musí vyvinout úsilí k tomu, aby jeho návrhy byly úplné, kvalitní atd. Jenže až příliš časté jsou případy, kdy navrhovatelé např. územního řízení předloží desítky listin, vyjádření dotčených orgánů státní správy (jež často sídlí na území celé republiky, takže pořizování těchto stanovisek není ani snadné ani levné), avšak stavební úřad reaguje asi tímto volně tlumočeným způsobem – „dokladů je tzv. málo, nemůžeme nic posoudit, shánějte dále (a co máte shánět, máte vědět sami)“ apod. To vše se děje při platnosti zásady součinnosti (§ 3 odst. 2 správního řádu), z jejíž dikce plyne jasně, že „správní orgány jsou povinny postupovat v řízení v úzké součinnosti s občany a organizacemi a dát jim vždy příležitost, aby mohly svá práva a zájmy účinně hájit, zejména se vyjádřit k podkladu rozhodnutí a uplatnit své návrhy. ... Účastníkům řízení musejí správní orgány poskytovat pomoc a poučení ...“. Dovoluji si konstatovat, že tímto poučením se nemá na mysli pouze ta skutečnost, že správní orgán poučí účastníky o odvolání, což je součástí každého správního rozhodnutí, nýbrž jde o poskytnutí pomoci a poučení v tom smyslu, aby řízení mohlo skončit meritorním rozhodnutím, nikoliv rozhodnutími procesními.

Kromě zmíněné zásady součinnosti je třeba zmínit i zásadu objektivní pravdy, když správní orgán, aby vyšel ze spolehlivě zjištěného stavu věci, musí si samostatně o různých skutečnostech opatřit vlastní doklady, musí použít nejhodnějších prostředků, které vedou ke správnému vyřízení věci, je povinen zjistit přesně a úplně skutečný stav věci a za tím účelem si opatřit potřebné doklady pro rozhodnutí, přičemž provádění důkazů přísluší správnímu orgánu – to vše v obecné úpravě správního řádu. Povinnosti stavebního úřadu, tedy nikoliv povinnosti navrhovatele, k opatření si různých dokladů obsahuje však i stavební zákon, např. v § 37 a následujících, z nichž vyplývá i to, že je to právě stavební úřad, který má zajistit stanoviska dotčených orgánů státní správy atd.

Uvedené zásady správního řízení jsou však mnohdy úředníky opomíjeny, neboť jsou považovány za cosi obecného, nepraktického, nepovinného, nevymahatelného. Navrhovatel (účastník řízení) se tak stává předmětem něčeho, co se nebojím nazvat šikanou. A přitom chce často „tak málo“ – využít svého vlastního pozemku k výstavbě.

Stranou nesmí zůstat ani fakt obrovské nákladnosti, kterou zvláště podnikatelé pociťují v mnoha, tedy nejen „stavebních“ řízeních, když nemám samozřejmě na mysli hrazení správních poplatků, jež nelze považovat za vysoké, nýbrž náklady cestovní, za zpracování mnoha odborných dokumentací, ale i za právní zastoupení.

Kdyby se mnohá řízení zjednodušila a úředníci by všude chápali smysl své činnosti, mohly by se takové náklady minimalizovat. Nutno zdůraznit, že z takto vynakládaných peněžních prostředků „nemá nic“ ani navrhovatel řízení, ani stát, neboť podnikatelé tyto náklady uplatní v účetnictví a zaplatí tak méně na daních, jelikož se jim snižuje daňový základ. Tragédií zůstává, že přes výše konstatované stojí „proti“ bezmocným navrhovatelům správních řízení úředníci placení z veřejných prostředků (a tedy i z daňových odvodů účastníků řízení, o nichž rozhodují), kteří však pro argumentaci zbytečné nákladovosti řízení nemají špetku pochopení a mnohdy to i s dávkou „sociální závisti“ („však má dost peněz“) účastníkům řízení (zvláště podnikatelům) „přejí“.

K nákladům spojeným se správním řízením v užším slova smyslu je dále nutno uvést náklady spojené se zajištěním všech plánovaných akcí. Mám tím na mysli např. velmi nesnadné a hlavně nákladné kroky směřující k vyřízení úvěrů finančně zajišťujících každou takovou akci. Bohužel nikdo z úředníků si není ochoten uvědomit, že úvěr je nutno sjednávat dopředu a když se již v dnešní nelehké době najde peněžní ústav, který by aktivitu „zafinancoval“, čeká se následně třebaš i několik roků na veřejnoprávní souhlas, což má negativní vliv nejen na „nervovou soustavu“ účastníků řízení a peněžních ústavů, nýbrž i na jejich „kapsy“. (Nemohu si v této souvislosti odpustit poznámku, že všem pracovníkům orgánů veřejné moci, tedy i soudcům, by neškodilo strávit nějaký čas v pozici těch, o nichž jsou zvyklí rozhodovat. Nepochybně by se to na kvalitě jejich rozhodování a vůbec stylu práce projevilo).

Závěrem musím konstatovat, že kritika příslušných orgánů Evropské unie vůči České republice co se veřejné správy a její kontroly týče, je více než na místě. Když nic jiného, tak právě tlak zvenčí by nás měl vést k tomu, aby existovala politická vůle s nedostatky v oblasti veřejné správy cosi pozitivního učinit. Ale nejde jen o jakousi legálnost. Jde i o to, že veřejná správa nemůže (a to samozřejmě uznávám, že nad mnoha aspekty v činnostech jednotlivců se vznáší i veřejný zájem) dusit podnikavé úsilí těch fyzických a právnických osob, které chtějí cosi nebo sami sebe tvůrčím a podnikavým způsobem rozvíjet. Nechci končit frázi z období národního či tzv. reálného socialismu, ale je nabiledni, že takovéto osoby přinášejí prospěch nejen sobě, nýbrž i státu, společnosti, obci, v níž podnikají, i mnoha dalším jednotlivcům, s nimiž spolupracují, vykonávají pro ně služby a zaměstnávají je. Považoval bych za velmi nešťastné, kdyby v tomto článku uvedené, ale i jiné a dle mého názoru ne tak složité, problémy za nás musely řešit soudy případně jiné orgány Evropské unie.

DVA POHLEDY NA ČESKÉ VĚZEŇSTVÍ

VĚRA KALVODOVÁ, PAVEL HUNGR

TEZE:

Hovoříme-li o reformě českého trestního práva, nemůžeme pominout oblast vězeňství. Každý vězeňský systém, jeho utváření, styl a kvalita vychází z určitých domácích pravidel, podmínek a zkušeností jednotlivých států a je odrazem vývoje, kulturní a ekonomické úrovně celé společnosti. Způsob zacházení s pachateli trestných činů vyjadřuje mj. vztah státu k jedinci a postoj k lidským právům a svobodám. Potřeba poskytnout široké veřejnosti pravdivé informace o současném stavu i perspektivách vězeňství, idea vězeňství otevřeného a humánního, vězeňství jako kvalifikované sociální služby poskytované jedincům, kteří se svým chováním dostali do rozporu se zákonem – takto lze shrnout východiska reformy českého vězeňství na počátku 90. let.¹

ANTITEZE:

Uvedená východiska byla bezprostřední reakcí na ekonomické a politické sociální změny. Její charakter byl blíže ideologii, než teoretické koncepci. Nové ideje navazovaly na starou skutečnost, tj. strukturu kriminality do r.1989. Z tohoto hlediska se reformní snahy jeví spíše jako spontánní, populistické, než promyšlené. Kriminální statistiky dosvědčují, že by bylo racionálnější vyčkat, až se projeví výsledky vývoje v nových sociálních poměrech. Základní faktory kriminality totiž v průběhu devadesátých let vykazují značnou variabilitu. Pro ilustraci lze např. uvést zásadní pokles podílu recidivistů na trestné činnosti (v roce 1989 – 40%, v r. 1996 – 28%).² Skupina delikventů „oceňovaná“ trestem odnětí svobody nej-

¹ Blíže k tomu Bulletin studijní a výzkumné skupiny ředitelství SNV ČR, 1991, č. 2

² Statistické údaje v této stati čerpány ze Statistiky Policie České republiky, Praha, 1997

častěji, již zdaleka není tak výrazná jako do r. 1990. Jeden z tradičních elementů úvah o způsobu výkonu trestu ve vězení je tak jednoznačně oslaben.

TEZE:

Koncepce rozvoje českého vězeňství převzala filosofii nejvýznamnějšího dokumentu mezinárodní penologie, tj. Evropských vězeňských pravidel. Ta vychází z evropské trestní filosofie a politiky poválečných let a zdůrazňuje tři základní témata:

1. Uvěznění, které je zbavením osobní svobody, je trestem samo o sobě, podmínky výkonu trestu by tedy neměly zhoršovat tento stav, s výjimkou případů, kdy je to nezbytné pro zachování disciplíny.
2. Režim ve věznicích má být zaměřen na reedukaci a resocializaci delikventa.
3. Správa věznic musí respektovat základní práva individua a po celou dobu výkonu trestu ctít lidskou důstojnost.³

ANTITEZE:

Evropská vězeňská pravidla vycházejí z ustálených sociálně stratifikačních podmínek, respektive sociálně patologických projevů v západoevropských státech. To znamená mj.:

1. Převládajícím průvodním znakem delikventů (zvláště u majetkových činů) je příslušnost k určitým, méně majetným vrstvám společnosti, s nízkou úrovní vzdělanosti.
2. Kriminálnost není posuzována jako individuální problém, tj. problém subjektů, které se dobrovolně rozhodly pro porušení zákona, nýbrž jako problém marginálních respektive asociálních skupin.

Naopak česká společnost je charakteristická nestandardním sociálním rozvrstvením v důsledku přežívajících reziduí rovnostářství minulého politického režimu. Tato skutečnost je příčinou zcela specifické skladby a počtu stíhaných pro kriminální delikty:

³ Neale, K.: The European Prison Rules: context, philosophy and issues, Prison Information Bulletin, 1992, č. 1, s. 4

1. Oproti r. 1989 bylo v roce 1996 spácháno třikrát více trestných činů, počet stíhaných vzrostl ze 71 tisíc na 118 500.
2. Podíl prvopachatelů vzrostl na 72%, z toho děti a mladiství 13%, dospělí mezi 30–40 lety 19,5% a cizinci – včetně Slováků – pouhých 6% (v západní Evropě cca 20%).

Z uvedeného vyplývá, že západoevropská pravidla nelze mechanicky vztahovat na realitu České republiky. Převážná většina nepáchá delikty z nedostatku, ale z lákavé vidiny na rychlé zbohatnutí, na výrazné nadlepšení průměrných majetkových poměrů. Nejde o pachatele z nuzných vrstev ani asociály, naopak. Jde o pachatele sociálně adaptované, často vzdělané a s nadprůměrným intelektem, což platí zejména pro věkovou skupinu 24–34 let. Důraz kladený na reedukaci a resocializaci jako účelu trestu odnětí svobody se z tohoto pohledu jeví jako velmi problematický.

Kromě toho problémy s uváděným oficiálním „evropským“ pojetím vězeňství existují, byť z jiných příčin, i ve státech Evropské unie. Dosvědčují to nejen teoretické diskuse kritických kriminologů, ale v praxi i zaměření reforem výkonu trestu např. v Itálii nebo ve Spolkové republice Německo.

TEZE:

Koncepce vězeňské reformy v České republice stanovila dva základní směry reformy, a to jednak změny strukturální (v oblasti personální a materiální), jednak změny funkční, jejichž výsledným efektem by mělo být humanizované vězeňství. Základní předpoklad realizace uvedených změn byl spatřován v upevnění řádu ve věznicích a vytvoření zákonného rámce pro realizaci koncepce. Změny funkční směřují k nastolení účinného systému zacházení s vězni s převažující regulativní funkcí, předpokládají vytvoření klasifikace odsouzených a zejména také navržení systému programů zacházení s odsouzenými, jejich experimentální ověření a zavedení a vyžadují materiální zajištění a personální zázemí. Jak bylo konstatováno, „reforma musí skončit neúspěchem, nebude-li vězeňství disponovat motivovaným, schopným a profesionálně připraveným personálem, ochotným naplňovat humanizační cíle.“⁴

⁴ C.d. v pozn. 1, s. 46

ANTITEZE:

Pro srovnání citace hodnocení z dvacetileté (1970–1990) reformy v Kostarice: „Resocializace nemůže být dosaženo vyčleněním a rehabilitace uvězněním lidí, lhostejno jak humánně se s nimi zachází.“⁵

Obdobně i v Evropě je sporný efekt prizonizace odvozován ze dvou vzájemně působících aspektů:

1. Výchova kriminálního subjektu je podporována tím, že hierarchie a neformální organizace vězeňské komunity je ovládána úzkým okruhem kriminálků s výraznou antisociální orientací, kteří se stávají vzorem a autoritou (uznávanou i vězeňským personálem) pro ostatní.
2. Výchova „řádného“ vězně k vnitřní vězeňské disciplíně a pořádku, která je hlavním cílem činnosti vězeňského personálu, zatímco obecné výchovné působení je do značné míry formalizované. Z tohoto hlediska lze jen přivítat uplatnění významného principu individualizace v rámci příprav nového zákona o výkonu trestu odnětí svobody. Teprve jeho vydání bude zásadním materializovaným výsledkem snahy o reformu vězeňství, adekvátní novým sociálně politickým a ekonomickým poměrům v České republice.⁶

TEZE:

Od počátku realizace nové koncepce uplynulo zhruba 6 let. Zkostnatělý vězeňský systém, který tady byl na počátku devadesátých let, se bezesporu a v mnoha směrech pohnul. Vězení se „otevřela“ veřejnosti ve smyslu poskytování informací a byl vytvořen prostor pro spolupráci s různými subjekty, byť je nutno konstatovat, že ze strany těchto subjektů, s výjimkou církví a náboženských společností, není příliš využíván. Přijetí některých zákonů resp. novelizace stávajícího zákona o výkonu trestu odnětí svobody⁷ v mnohém vytvořilo rámec pro realizaci reformních snah, nicméně nový zákon o výkonu trestu odnětí svobody existuje bohužel již několik let pouze v podobě návrhů. Jasné vymezení rozsahu práv a povinností od-

⁵ Arroyo, J.M.: Systém výkonu trestu v Kostarice, zkušenosti a perspektivy, in Kratochvíl, V.: Trestněprávní reforma v České republice, Brno, 1994, s. 51–52

⁶ Blíže viz Baratta, A.: Sociologie trestního práva, Brno, 1995, s. 141 an.

⁷ Zákon č. 56/1965 Sb. ve znění pozdějších předpisů, za stěžejní lze označit novelu č. 294/93 Sb.

souzených a dostatečný prostor pro jejich cílené ovlivňování zaměřené na návrat do svobodného života, stejně jako vytvoření programu výchovy a výcviku vězeňského personálu, který je postupně realizován a přijetí profilace věznic, lze považovat za pozitivum. Na druhé straně je ovšem tato orientace ztěžována nedostatečným materiálním zabezpečením realizace zamýšlených přeměn, včetně důsledků jako je např. přeplněnost věznic, která znemožňuje vnitřní diferenciaci a dalších problémů. Odmítavý postoj veřejnosti, zejména její laické části, k reformě vězeňství, založené na myšlence humanizace a resocializace (hovoří se o rozmazlování vězňů a ulehčování jejich pobytu ve vězení, což vede ke snížení faktoru represe, vyžaduje značné finanční prostředky daňových poplatníků a nemá žádný praktický efekt⁸) je dáno zřejmě tím, že požadavkem většiny laické veřejnosti na účinnost resocializačních programů je úplná převýchova pachatele, a tedy i úplná eliminace recidivy. Takový požadavek je ovšem nereálný. Je proto třeba opustit tuto ideu a akceptovat nový obsah pojmů náprava, převýchova, resocializace. Zacházení s odsouzenými by mělo být zaměřeno trojím směrem:

- na minimalizaci negativních účinků vězení
- na podporu a posílení vazeb s rodinou a širším sociálním společenstvím
- na poskytnutí příležitosti získat či zdokonalit dovednosti, které by zvyšovaly možnosti reintegrace po propuštění, či, jak je uvedeno v Evropských vězeňských pravidlech, „které odsouzeným pomohou k návratu do společnosti s co největší nadějí vést soběstačný život poslušný zákonům.“⁹

ANTITEZE:

Postoje veřejnosti jsou dány osobními zkušenostmi či představami získanými v rámci kontaktu s mediálními prostředky. Základním argumentem státu by měl být nejen fungující systém vězeňský, ale i postpenitenciární. Zdá se však, že na obojí nemá stát ani finanční prostředky, ani schopnosti. Pomocným prostředkem jsou v západoevropských státech (ale i např. v USA) občanské instituce (nadace, sdružení, církevní řády aj.), které vyplňují mezery, s nimiž si stát neumí poradit. Tento subsystém (mnohdy ovšem daleko efektivnější při zařazování vězňů do každodenního života než systém sociálních pracovníků státu) soukromých rehabili-

⁸ Mezník, J. a kol.: Základy penologie, Brno, 1995, s. 45

⁹ Evropská vězeňská pravidla, in Chutná, M., Jílek, D.: Lidská práva v mezinárodních dokumentech, Brno, 1994, s. 319

tačních center, ekonomicky zcela soběstačných a na státních dotacích nezávislých, v České republice zcela chybí.

TEZE ZÁVĚREČNÁ:

Trest odnětí svobody je nezbytnou součástí systému trestně právních sankcí. Pro určité kategorie pachatelů nebude přicházet v úvahu jiná sankce, než jejich izolace formou odnětí svobody. Tato izolace však rozhodně nesmí znamenat pouhé uzavření odsouzených bez jakékoli snahy o jejich pozitivní ovlivňování. Přes skeptické závěry o účinnosti resocializačních a reedukačních programů ve věznicích, podložené i řadou vědeckých výzkumů, jsme přesvědčeni, že realizace myšlenky humanitního vězeňství založeného na resocializaci má – v daných sociálních poměrech – svůj smysl.

SUMMARY

Two Views of the Czech Prison System

This presentation deals with some problems of the Czech prison system during last six years. It brings two different views of this area.

First view, it means a criminal law and penology view, deals with the new conception of the Czech prison system's reform. This conception is based upon the philosophy of the European Prison Rules, which is concerned with the reeducation and resocialisation of the delinquent and with the respect for fundamental rights of individuals and emphasizes two basic lines of the reform – the changes of the structure and the functional changes.

Second view can be seen as a critical view of the sociology.