

Vládní návrh správního řádu - případová studie

Případová studie zaměřená na legislativní vývoj návrhu a na lobbyingové aktivity nevládních organizací během projednávání správního řádu v letech 2001-2002.

POZN.: Případová studie se soustřeďuje na kritizované problémy návrhu správního řádu, odborná pozornost na další aspekty zákona, mj. změny, které by přinesl v rozsahu působnosti, zavedení ochrany před nečinností úřadu či návaznost na správní soudnictví není ve studii (např. v částech věnujících rozboru problematičnosti zákona nebo sporným otázkám v legislativním procesu) zohledněna, neboť by si vyžádala případovou studii mnohem většího rozsahu.

Demokratická nebezpečnost návrhu

Stávající správní řád si je vědom nemožnosti spravedlivě odstupňovat podíl práv různých skupin účastníků v různých typech řízení a různých konkrétních případech a proto volí cestu rovnosti účastníků řízení: kupříkladu navrhovatel, vlastník sousední nemovitosti, obec a občanské sdružení mají v územním řízení „rovné zbraně“. Každý z nich se může stejnou měrou seznámit se spisem, účastnit se projednávání, podávat námítky anebo odvolání – správní úřad je pak tím, kdo v souladu se zákony všechny návrhy těchto subjektů posoudí a rozhodne.

Od počátku prací na znění nového správního řádu bylo zřejmé, že tlak silných ekonomických subjektů na bezproblémové povolování jejich aktivit bez ohledu na ostatní občany je přítomen. Motivaci usnadnit podnikatelské lobby administrativní proceduru ostatně výslovně přiznává důvodová zpráva k návrhu zákona. Vypracováním návrhu bylo navíc pověřeno ministerstvo vnitra; samotný tento fakt se promítl do podoby návrhu také, neboť na této instituci je nechuť k občanům otevřenému rozhodování a účasti občanských iniciativ na rozhodování (z četných jejich legislativních výstupů) latentní.

Největší hrozbou demokratické občanské společnosti představoval princip odlišení účastníků řízení, kteří by měli mít v řízení (v prvním stupni i v rozsahu, v jakém by mohli podávat odvolání) práva pouze v tom rozsahu, v jakém se jich později vydaný správní akt týká. Přesné určení práv v nekonečné množině typů správních řízení a jednotlivých konkrétních řízení však nemůže žádný zákon vyčerpávajícím způsobem stanovit. Proto by tuto „míru dotčenosti“ určoval při každém jednotlivém řízení sám rozhodující úředník. Obrovná rizika korupce ve prospěch „silných“ a diskriminace „slabších“ účastníků je v případě svěřené takovéto rozhodovací pravomoci byrokracii nasnadě.

Úhelným kamenem oponování zastánců návrhu (zejména autorů) kritice správního řádu bylo sice přiznání, že úředníci budou moci rozhodovat o subtilních věcech jako je individuální míra procesních práv účastníků řízení, jedním dechem však vyjadřovali přesvědčení, že tato ustanovení nebudou úřednictvem zneužívána k diskriminaci některých (většinou ekonomicky slabších) účastníků řízení. Toto doufání ovšem kritici návrhu nemohli z vlastní zkušenosti považovat za dostatečnou záruku, že se tak v praxi dít nebude. Řada občanských iniciativ má i za poměrně demokratické a férové právní úpravy s nezákonnostmi úřadů vůči nim špatné

zkušenosti. Některé z těchto zkušeností shrnul EPS do materiálu, který byl pro ilustraci distribuován spolu s připomínkami.

Opuštění principu tzv. materiální pravdy v návrhu zákona by vedlo rovněž k velké svévoli úředníků. Dnes má úřad naprosto rozumnou povinnost zjistit před tím, než rozhodne, skutečný stav věci tj. například ohledat místo budoucí stavby, popřípadě si vyžádat podrobnou dokumentaci o stavbě a poměrech místa, kde má stát a odborný posudek o vlivech, které budou v důsledku stavby působit na okolí. Podle návrhu by však úřad musel zjišťovat stav věci fakticky jen do té míry, do jaké by sám shledal tvrzené skutečnosti za prokázané („v rozsahu, který je nezbytný pro jeho rozhodnutí“). K tomu by mohlo stačit třeba i jen čestné prohlášení některého z účastníků řízení.

Novinka v českém právním řádu – obecná úprava veřejnoprávních smluv – byla další krajně problematickou záležitostí. Pokud by veřejnoprávní smlouvy byly konstruovány pouze na dohody mezi subjekty veřejného práva resp. veřejné správy, nebyl by s jejich akceptací pravděpodobně žádný problém. Takové smlouvy by umožňovaly dohody obcí o společném zajišťování dopravní obslužnosti regionu, o společném výkonu některých povinností na úseku veřejné správy apod. Tento typ smluv je ostatně uzavírán již dnes, a absence úpravy ve správním řádu není žádnou nepřekonatelnou překážkou vedoucí ke kolapsu výkonu správy (jak tvrdili zastánci nového správního řádu po jeho neschválení).

Konstrukce veřejnoprávních smluv ovšem obsahovala i takový typ smluv, který dovoloval uzavírat smlouvy mezi úřadem a tím, kdo by jinak byl adresátem správního rozhodnutí. Namísto správního rozhodnutí, kterému by předcházelo transparentní a všem dotčeným subjektům otevřené řízení by tak některé subjekty (které, to by rozhodl úřad – nepochybně by se jednalo o ekonomicky silné subjekty žádající povolení aktivit, které by ovlivnily celou řadu dalších subjektů i dané lokality, neboť přesně jim byl zde správní řád šit na míru) požívali pozice smluvní strany namísto pozice navrhovatele správního rozhodnutí (těmi by zůstali povětšinou řadoví občané). Tím by byla fakticky obejitá řada občanů a orgánů, které by normálně z titulu svého vztahu k věci (vlastníci sousedních nemovitostí, obce, ochránci přírody apod.) mohli v řízení uplatnit své připomínky a návrhy. Návrh správního řádu naprosto nedával záruky, že se veřejnoprávní smlouvy nebudou vymykat veřejné kontrole a veřejnému rozhodování. Převládajícím argumentem ve prospěch moderních smluv bylo konstatování, že jde o „moderní“ institut prosazující se i v cizích právních řádech.

Návrh obsahoval na druhou stranu některá pozitiva – kupříkladu ochranu proti nečinnosti úřadu, která je dnes nedostatečná, rozšířil působnost správního řádu na širší okruh činností veřejné správy či definoval a upravil nicotný správní akt. Tyto dílčí pozitivní úpravy však nemohly vyrovnat propastné výše popsané nedostatky návrhu; zejména proto, že popsané nedemokratické principy (zejména nerovnost účastníků) by nedovolili využívat pozitiva těchto dílčích progresivních ustanovení všem účastníkům a v potřebném rozsahu.

Předložení návrhu Poslanecké sněmovně: 27.9.2001

Předložení návrhu předcházely přípravné práce na jeho znění, které probíhaly na půdě ministerstva vnitra. Ačkoli světlo světa spatřilo od během roku postupně několik verzí návrhu, základní výrazné negativum bylo všem verzím vlastní vždy – snaha omezit na právech občany (vlastníky nemovitostí, občanské iniciativy) ve prospěch žadatele o vydání správního rozhodnutí. Povolování kontroverzních aktivit by tak mělo mít hladší průběh, a to na úkor ostatních dotčených osob a veřejné kontroly úřední činnosti.

První verze návrhu správního řádu obsahovaly nepokrytý útok na většinu dalších účastníků řízení mimo navrhovatele (šlo o nezakryvanou snahu umést cestičku ekonomicky silným investorům při povolování problematických staveb) – měla být vytvořena kategorie „přidružených účastníků“, kteří by měli pouze virtuální práva (seznámit se se spisem, vyjádřit se k věci bez toho, že by úřad byl povinen se vyjádřením jen zabývat), fakticky však práva žádná. Proti věcnému záměru a poté proti první verzi paragrafového znění návrhu vypracoval právník Ekologického právního servisu Mgr. Pavel Černý detailní připomínky ostře kritizující koncepci návrhu, pokusy omezit účast občanů na rozhodování, mnohé další snahy omezit spravedlnost a předvídatelnost úředního rozhodování (mj. veřejnoprávní smlouvy mezi úřadem a potenciálním navrhovatelem umožňující obejít řádné správní řízení či vypuštění povinnosti úřadu zjistit před rozhodnutím skutečný stav věci) a četné logické a formální chyby textu.

Další obsáhlé připomínky dodal EPS koncem léta 2001 k nové, revidované verzi návrhu, která nebyla přes četné změny a úpravy v textu o nic méně občanům nepřátelská. Po projednání návrhu zákona Legislativní radou vlády dosáhl text dalších změn a proto byly zpracovány další obsáhlé připomínky k nové podobě. Ta na zásah legislativní rady opustila kritizovanou kategorii „přidružených účastníků“, avšak odstupňování práv účastníků řízení zůstalo zachováno. Nové znění (v této podobě bylo nakonec vládou předloženo parlamentu) dokonce dávalo úředníkům do rukou možnost rozhodnout o míře práv každého účastníka kromě navrhovatele, neboť napříště návrh vágně stanovil, že účastníci s výjimkou žadatele (nazývaní „dotčené osoby“) mají procesní práva „v rozsahu, v jakém se jich správní akt přímo týká“? V konkrétních řízeních by tuto míru ad hoc posuzoval rozhodující úředník. V návrhu předloženém Poslanecké sněmovně setrval rovněž kontroverzní institut veřejnoprávních smluv, „zásada relativní pravdy“, umožňující úřadu rozhodnout, jaké podklady bude považovat za dostačující a řada dalších problematických míst.

Samostatný materiál, podrobně rozebírající nesoulad návrhu správního řádu s Aarhuskou úmluvou, byl vypracován pro ministra životního prostředí.

První čtení: 25. a 30.10. 2001

Jelikož byl těsně před projednáváním návrhu správního řádu odmítnut návrh zákona o správních exekucích, který na tento zákon přímo navazoval, bylo od počátku již v prvním čtení zřejmé, že minimálně pozměňovací návrhy spočívající v začlenění exekucí (ve změněné, skromnější míře) budou k návrhu zákona podány a že legislativní proces bude ostatně na změny textu návrhu dosti bohatý.

Zpravodajka kromě jiného ve své zprávě zmínila kontroverznost návrhu ve vztahu k rovnosti účastníků a práva občanských iniciativ hájit různé veřejné zájmy. Oproti původnímu rozhodnutí příslušného orgánu Sněmovny byl jako garanční určen ústavně právní výbor namísto výboru pro veřejnou správu, regionální rozvoj a životní prostředí. Tomu zůstal návrh přikázán rovněž.

Kritika předložené normy se v rozpravě soustředila na není nepotřebnost a zbytečnou komplikovanost a vyústila ve dva návrhy, které ji měly vyřadit –návrh na vrácení předkladateli a návrh na zamítnutí návrhu již v prvním čtení. Protiargumentace předkladatele tvrdila, že přijetí nového správního řádu je nezbytné v souvislosti s další etapou reformy veřejné správy (zejména kvůli kvalitativně novým vztahům mezi úřady při rozhodování o opravných prostředcích a uzavírání veřejnoprávních smluv mezi obcemi k zajištění výkonu státní správy) a to, že stávající úprava je neudržitelná. Ani návrh na vrácení předkladateli k dopracování ani návrh na zamítnutí nezískali v hlasování dostatečnou podporu (pro hlasovalo pokaždé k padesátce poslanců z cca 160 přítomných) a proto byl návrh propuštěn do druhého čtení.

Ústavně právní výbor:

14.11.2002

Na zasedání výboru vystoupil zástupce EPS (Vítězslav Dohnal) a seznámil přítomné členy výboru s připomínkami a hlavními výhradami občanských iniciativ k návrhu nového správního řádu. Každý člen výboru rovněž obdržel písemné znění všech připomínek vypracovaných EPS – jednak připomínek obecných (k principům, pojetí a (ne)zbytnosti nové úpravy) a jednak připomínek k jednotlivým paragrafům textu návrhu. Ty byly připraveny v takové formě, aby se snadno daly použít jako pozměňovací návrhy, pokud by si je některý z členů výboru osvojil.

Přítomní poslanci i zástupce předkladatele vystoupili s obecnými připomínkami, obdobnými těm, které zazněli na plénu v prvním čtení návrhu. Mezi přítomnými panovala shoda, že návrh vzhledem k jeho rozsahu, složitosti a návaznosti na další projednávané návrhy nelze projednat na probíhajícím zasedání výboru a bylo usneseno, že projednávat se bude na výjezdním zasedání ÚPV, které poskytne potřebný čas a klid na diskusi nad obtížnou a obsáhlou základní procesní normou správního práva. Do té doby by měl být připraven ministerstvem vnitra návrh revidovaného znění, které by zohlednilo především odmítnutí těsně souvisejícího návrhu zákona o správních exekucích.

16.1.-18.1.2002 výjezdní zasedání v Lipnici

Po prvním čtení byl na objednávku vypracován na ministerstvu vnitra revidovaný návrh, který zohlednil požadavek zapracování exekucí do návrhu, obsahoval však celou řadu dalších změn téměř v každém ustanovení (formulačních i věcných – na podstatě návrhu však změny neproběhly). Tento návrh byl osvojen členem výboru jako pozměňovací návrh a takovýto byl nadále brán za základ projednávání.

Výjezdního zasedání se zúčastnil rovněž zástupce EPS (Pavel Černý), který se účastnil odborné diskuse v podrobné rozpravě k návrhu. Jeho podrobné odborné kritice návrhu oponovali zástupci předkladatele, ředitel legislativního odboru a náměstek MV, ale také jiní přítomní zástupci veřejnosti. V diskusi poslanci probírali kromě připomínek EPS četná další problematická místa návrhu, mj. princip, že aktivitou se sháněním úředních podkladů pro rozhodnutí je podle návrhu povinován žádající občan, a nikoli úřad. Všichni členové výboru měli dlouho předem i na místě k dispozici připomínky vypracované EPS (další verzi, tentokrát ke znění, revidovanému MV přes nový rok), upravené do podoby pozměňovacích návrhů. Předem domluvené podání návrhů jedním z členů výboru muselo být kvůli jeho nečekané nepřítomnosti operativně řešeno domluvou s jiným poslancem. Všechny podané pozměňovací návrhy na základě připomínek EPS však nebyly přijaty. Ve většině případů vykazoval postoj členů v takovouto strukturu: většina členů výboru se zdržela hlasování, část byla proti a jen jeden poslanec zvedl ruku pro.

5.2.2002

Předmětem diskusí byl na tomto zasedání výboru především komfort občanů při jednání s úřady. Principu „obíhá papír, ne občan“ se zástupci předkladatele vytrvale bránili, nakonec však výbor schválil krotší variantu pozměňovacího návrhu, dávajícího úřadu jistou míru povinnosti obstarat si potřebné podklady v rámci své činnosti. Ani zde však nebyly připomínky v duchu námitek občanských iniciativ ani v jednom případě úspěšné. Na tomto zasedání přijal výbor kompletní znění usnesení, navrhuující schválit návrh správního řádu ve znění svého komplexního pozměňovacího návrhu.

Výbor pro veřejnou správu, regionální rozvoj a životní prostředí:

6.2.2002

Vzhledem k tomu, že druhé čtení návrhu bylo zařazeno na probíhající schůzi, respektive den následující (7.2.2002) byla narychlo svolána schůze výboru ve večerních hodinách po skončení zasedání schůze pléna Sněmovny. Jejím jediným bodem bylo projednání tisku č. 1070, návrhu nového správního řádu. Nedostavil se však potřebný počet členů výboru a výbor nebyl usnášeníschopný. Za této situace nebylo možno přijmout k projednávanému tisku jakékoli stanovisko (včetně pozměňovacích návrhů) ve formě usnesení a proto se schůze omezila na rozpravu o proceduře a stručná vystoupení zástupce předkladatele a stejně tak stručnou kritiku návrhu ze strany zástupkyně Ateliéru pro životní prostředí (Andrey Goetzové). Z přítomných poslanců- členů výboru se k obsahu vládního návrhu nikdo blíže nevyjadřoval. Poněvadž nešlo o garanční výbor, nebylo nepřijetí usnesení překážkou druhého čtení návrhu následující den.

Druhé čtení: 8.2.2002

Podle očekávání byl za základ projednávání vzat komplexní pozměňovací návrh vypracovaný zčásti „na zakázku“ Sněmovny ministerstvem vnitra a přijatý garančním výborem tj. ÚPV.

Požadavkem poslanců bylo začlenění (a zestručnění) úpravy správních exekucí do návrhu správního řádu namísto jejich úpravy v samostatném zákoně (byl podán jako samostatný návrh). Vedle toho dostala úprava celé řady dalších změn a to téměř v každém ustanovení – od formulačních změn po vcelku podstatné změny daných ustanovení. Pro EPS to znamenalo sepsání nových pozměňovacích návrhů ke změněnému textu vládního návrhu (tj. komplexnímu pozměňovacímu návrhu ÚPV, o kterém bylo zřejmé, že bude přijat) – ty byly již předtím rozdány dvěma vybraným poslancům s tím, že souhlasili s jejich přednesením ve druhém čtení.

Na úvod druhého čtení byla plénu adresována opět kritika návrhu pochybující o jeho nutnosti a zejména složitosti, předseda výboru pro veřejnou správu, regionální rozvoj a životní prostředí poté navrhl vrácení k projednání výborům, neboť výbor nestihl řádně tisk projednat. Hlasovalo se rovněž o návrhu předneseném po obhajobě navrženého správního řádu – návrhu na propuštění do třetího čtení. Ten byl, na rozdíl od návrhu na vrácení výborům úspěšný, a proto mohla být zahájena podrobná rozprava. V té byl podán návrh na přerušení projednávání (ze stejného důvodu – proto, že VVRZP nestihl návrh zákona projednat), opět však nezískal dostatečnou podporu (k přijetí chybělo devět hlasů).

V té bylo rozhodnuto o tom, že za základ projednávání bude vztah komplexní pozměňovací návrh ÚPV připravený po prvním čtení přes nový rok ministerstvem vnitra. Poté byly podány pozměňovací návrhy – celkem tři poslanci podali tři soubory pozměňovacích návrhů iniciovaných připomínkami EPS. V podrobné rozpravě při průvodních slovech předkladatelů pozměňovacích návrhů zazněla opakovaně kritika arogance zástupců ministerstva vnitra vůči návrhům poslanců – zejména návrhů, které měly občanům zlepšit komfort jednání s úřady. Dále byly podány pozměňovací návrhy dalšími poslanci – vedle technických návrhů navrhovali tři sady pozměňovacích návrhů další tři poslanci. Tak bylo navrženo vyloučení působnosti správního řádu pro řízení ve věcech daní (což byla jedna z dalších dílčích kontroverzí, které se odehrály nad návrhem správního řádu), poté byl přednesen návrh odstraňující z návrhu ustanovení zohledňující nějakým způsobem (i jen proklamativně) veřejný zájem. Stejně občanům nepříznivý byl návrh, který by umožnil úřadu hned při podání návrhu žadatele snáze rozhodnout, že se tímto návrhem vůbec nebude zabývat. Nakonec byly podány návrhy zpřesňující odvolací postup a určení úřadu, který by vykonával exekuce.

Dramatičnosti nabylo druhé čtení poté, kdy byl v podrobné rozpravě podle předchozí domluvy s lobbisty občanských iniciativ podán ještě jeden návrh na vrácení tisku k doprojednání ve výborech. K úspěšnému přijetí návrhu tentokrát chybělo 12 hlasů.

Třetí čtení: 15.2. 2002

Na úvod třetího čtení byl po upozornění předkladatele na nehlasovatelnost nečekaně stažen jeden z nejdůležitějších pozměňovacích návrhů ve prospěch rovného postavení účastníků. Připomínka požadující rovné postavení účastníků řízení se promítala do více paragrafů návrhu, v důsledku opominutí však byly předloženy jen některé z nich a změna by tak přinesla vzájemně rozporný text zákona. Při hlasování o podaných pozměňovacích návrzích byly přijaty technické a zpřesňující návrhy, stejně tak návrh dovolující úřadu podání žadatele ihned odmítnout shledá-li jej nepřijatelným. Neprošel návrh útočící na odkazy na veřejný zájem v textu návrhu, avšak nebyl přijat ani jeden z návrhů posilujících práva občanů: povinnost zjistit skutečný stav věci, povinnost úřadu obstarat si potřebné úřední podklady sám

a nevyžadovat toto po občanech a návrh na zavedení žalob ve veřejném zájmu umožňující širokému okruhu občanských iniciativ hájit veřejný zájem ve věcech ochrany přírody, kulturního a památkového dědictví.

Před závěrečným hlasováním byla nečekaně stanovena přestávka na poradu klubů, v závěrečném hlasování o návrhu zákona jako o celku pak překvapivě nebyl správní řád přijat. K potřebnému počtu hlasů „pro“ chyběly čtyři hlasy.

Návrat správního řádu do hry v podobě pozměňovacího návrhu k jinému návrhu zákona:
Ústavně právní výbor 13.3.2002

Již bezprostředně po nechválení správního řádu ve třetím čtení začali představitelé ministerstva vnitra jednat o možnostech, jak do konce volebního období správní řád prosadit, byť i nestandardní cestou. Předložit návrh znovu v řádném legislativním procesu by z hlediska času zbývajícím do voleb nevedlo k výsledku, neboť by se projednání nemohlo stihnout. Snaha o správní řád za každou cenu, navzdory kritice, se kterou se z různých stran setkal byla společná jak ministerstvu vnitra, tak skupině poslanců, kteří ujednali návrat správního řádu do hry.

Na zasedání ÚPV dne 13.3.2002 byl projednáván zdánlivě nelogicky návrh doprovodného zákona ke správnímu řádu (měl novelizovat desítky zákonů v souvislosti s přijetím nového správního řádu). Bez přijatého správního řádu totiž postrádal jakýkoli smysl, avšak tento zákon měl posloužit jako „nosič“ pro odmítnutý správní řád. Pozměňovací návrh k tomuto zákonu, který si osvojila předsedkyně výboru, byl totiž fakticky téměř dvouseťparagrafovým kodexem správního řízení, který o měsíc dříve sněmovna neschválila. Při bouřlivém jednání výboru byl návrh přijat jako základ pro projednávání dalších pozměňovacích návrhů ať již k textu původního čistě novelizačního předpisu nebo pozměňovacích návrhů k právě vtělenému textu správního řádu.

K dílčímu zlepšení v oblasti rovnosti účastníků došlo těsně přijatým pozměňovacím návrhem iniciovaným v úmyslu odstranit občanskými iniciativami nejvíce kritizovaný princip zákona. Návrh tak neobsahoval výslovnou nerovnost v procesních právech různých účastníků řízení.

Druhé (čtvrté) čtení: 21.3.2002

Na druhém čtení především zazněla ostrá kritika postupu předkladatele a ve shodě s ním postupujících poslanců – obcházení jednacího řádu bylo předmětem většiny vystoupení vedle kritiky samotného obsahu tisku. Byly podány dva návrhy na zamítnutí ve druhém čtení – všechny jen těsně neprošly (nejtěsněji o pouhé dva hlasy).

Třetí čtení: 9.4.2002

Protiústavní postup při druhém pokusu přijmout správní řád se na úvod třetího čtení pokusil obhájit i ministr spravedlnosti, který oproti zvyklostem vystoupil v rozpravě s podporou předkladatele-ministra vnitra. Ve svém projevu mimo jiné uvedl, že při svém vystoupení v Senátu k návrhu zákona reformujícího správní soudnictví (soudní řád správní) předešlý měsíc nemluvil pravdu, když tvrdil, že absence nové úpravy správního řádu nebude mít vliv na fungování správního soudnictví. Nyní tvrdil, že nepřijetí správního řádu problém bude.

Ve třetím čtení se do rozpravy nikdo nepřihlásil a proto bylo po hlasování o pozměňovacích návrzích hlasováno o návrhu zákona jako o celku. Již podruhé však správní řád nebyl přijat – nenašel potřebnou podporu 84 hlasů. Pro návrh hlasovalo 77 a proti 83 poslanců. Tímto druhým neúspěchem předkladatele skončila pro zbytek volebního období tj. do června 2002 „kauza správní řád“.

Jednání se zákonodárci

Kontakt se zvolenými zástupci veřejnosti –poslanci a senátory- probíhal jednak v rovině písemné a jednak v podobě přímého ústního jednání. Druhé uvedené mělo jednak podobu předem domluvených schůzek v poslaneckých kancelářích či v sídle parlamentu, které byly určeny pro diskusi o většinou předem dodaných písemných připomínkách, zjišťování jejich (ne)podpory těmito připomínkami a důvodům jejich stanoviska; a jednak méně častou podobu ad hoc kontaktů v budově sněmovny během schůzí, které se uplatnily pro zjišťování informací o aktuální procedurální situaci, dohodách mezi kluby apod. Písemné materiály tvořily jednak detailní materiály obsahující připomínky k různým podobám návrhu, připomínky a právní názory na věci legislativního procesu a v neposlední řadě dopisy vybraným představitelům politických subjektů upomínajícím jejich závazky co se týče demokratické podoby správního řádu. U všech materiálů byla snaha udržet materiály na vysoké odborné úrovni navzdory nikoli kvalitou návrhu (a připomínek) motivovanému rozhodování většiny představitelů.

V pozdějších fázích legislativního procesu byly zredukovány početné připomínky k textu návrhu na několik zásadních, neboť tempo a praxe projednávání ve Sněmovně příliš nedávají prostor pro úspěšné uplatnění příliš početných připomínek zejména poté, co návrh projednaly výbory. Při tom ovšem zůstávalo prioritou nepřijetí návrhu jako celku, protože vytýkané vady návrhu byly systémové povahy.

Současně je třeba zmínit, že lobbyingové aktivity ve věci správního řádu vyvíjely subjekty (EPS, IDV a zčásti AŽP a ZK) paralelně s aktivitami ve prospěch demokratické podoby dalších důležitých návrhů zákonů, které se nacházely v parlamentu. Šlo o návrh nového soudního řádu správního (EPS, IDV, AŽP), návrh shromažďovacího zákona (EPS, IDV) a návrh zákona o ochraně státních hranic v horní komoře (EPS). Na řadě schůzek s poslanci či senátory proto nebyl tématem jen správní řád, ale též další návrh či návrhy těchto ostatních zákonů. To pomohlo efektivně kumulovat časové a lidské kapacity, na druhé straně bylo často náročné na rychlou orientaci v dosti složité materii (zejména co se týče soudního řádu správního a správního řádu) u některých zákonodárců a koneckonců i u lobbujících.

Nabyté zkušenosti s jednáním se zákonodárci dovolují konstatovat, že ochota k setkání a vyslechnutí připomínek byla u všech oslovených poslanců, a to i když nesdíleli přednesené výhrady ani sympatie pro účast občanů na rozhodování. Nezřídka byla jejich vstřícnost ve smyslu poskytnutí rad o legislativním procesu a možnostem uplatnění připomínek během něj (např. možnosti vystoupení na zasedání výboru). Jen malá část zákonodárců hned při prvním setkání jednoznačně zaujala stanovisko k návrhu zákona či předloženým připomínkám – bylo to dáno početností a složitostí připomínek, dynamice změn v návrhu a tím pádem nemožností jasně říci, zda pro konkrétní věc budou hlasovat či ne. Svou roli ovšem často hrála neochota takto jasně ihned formulovat svůj postoj.

K oslovení byli vybíráni poslanci či senátoři podle jejich účasti na rozhodování ve svém výboru, klubu a případně podle jejich vztahu k některému aspektu souvisejícímu s návrhem či jeho důsledky: občanská společnost, lidská práva, veřejná správa, vztah k výkonu místní správy (starosta). Oslovení tak byla většina členů ústavně právního výboru, poslanci mající v této problematice váhu ve svých klubech či představitelé klubů nebo politických subjektů. Z povahy věci, zejména odborné právnické argumentaci v připomínkách, bylo často komunikováno s těmi zákonodárci, kteří byli zároveň právníky.

Datum a čas schůzky	Občanské sdružení (jeho zástupce)	Zákonodárce (místo schůzky) <i>pozice ve výboru/ech a klubu</i> <i>oblast, které se věnuje –titul, ze kterého byl osloven/a</i>	Stručný obsah a účel schůzky
11.10.2001 9.00 hod	EPS (Pavel Černý, Vítězslav Dohnal, Helena Svatošová)	Libor Ambrozek (PS) <i>předseda podvýboru VVRZP pro životní prostředí, člen klubu KDU-ČSL</i> <i>životní prostředí</i>	Správní řád – připomínky, postup v legislativním procesu, správní řád soudní
25.10.2001 16.00 hod	EPS (Pavel Černý, Helena Svatošová)	Pavel Rychetský (PS) <i>předseda Legislativní rady vlády, ministr spravedlnosti</i> <i>lidská práva</i>	Správní řád – připomínky, postup v legislativním procesu
31.10.2001 13.30 hod	EPS (Helena Svatošová)	Vojtěch Filip (PS)	Správní řád – připomínky, postup v legislativním procesu, správní řád soudní

		<i>člen PV, předseda klubu KSČM</i> <i>právník</i>	
31.10.2001 13.30 hod	EPS (Vítězslav Dohnal)	Jitka Kupčová, Zdeněk Jičínský (PS) <i>předsedkyně ÚPV, členka klubu ČSSD, právnička;</i> <i>člen ÚPV, člen klubu ČSSD, právník</i>	Správní řád –připomínky, stanoviska
1.11.2001 9.00 hod	EPS, IDV (Vítězslav Dohnal, Martin Prokop, Helena Svatošová, Markéta Řičářová)	Miloslav Výborný (PS) <i>člen ÚPV, místopředseda klubu KDU-ČSL</i> <i>právník</i>	Správní řád – připomínky, postup v legislativním procesu, správní řád soudní
14.11.2001	EPS (Martin Prokop Helena Svatošová)	Marek Benda (PS) <i>místopředseda ÚPV, člen klubu ODS</i> <i>veřejná správa</i>	Správní řád – připomínky, stanoviska, správní řád soudní
6.12.2001 13.30 hod	EPS (Vítězslav Dohnal, Helena Svatošová, Markéta Řičářová)	Jitka Kupčová, Stanislav Křeček, Zdeněk Koudelka (PS) <i>předsedkyně ÚPV, členka klubu ČSSD, právnička;</i> <i>člen ÚPV, PV, OV, člen klubu ČSSD, právník;</i> <i>člen ÚPV, člen klubu ČSSD, právník</i>	Správní řád – stanoviska, postup v legislativním procesu, správní řád soudní
7.1.2002 12.00 hod	EPS, IDV	Stanislav Křeček	Správní řád – připomínky vzhledem k dalšímu

	(Markéta Řičářová, Helena Svatošová, Martin Škop)	(poslanecká kancelář) <i>člen OV, PV, ÚPV, člen klubu ČSSD</i> <i>právník, lidská práva</i>	projednávání návrhu ÚPV, shromažďovací zákon, správní řád soudní
10.1.2002 9.00 hod	EPS (Vítězslav Dohnal, Helena Svatošová)	Miloslav Výborný (PS) <i>člen ÚPV, místopředseda klubu KDU-ČSL</i> <i>právník</i>	Správní řád – postoj k jednotlivým připomínkám, správní řád soudní
10.1.2002 12.00 hod	EPS (Vítězslav Dohnal, Helena Svatošová)	Marek Benda (PS) <i>místopředseda ÚPV, člen klubu ODS</i> <i>veřejná správa</i>	Správní řád – postoj k jednotlivým připomínkám, správní řád soudní; shromažďovací zákon
14.1.2002 11.00 hod	EPS (Helena Svatošová)	Světlana Navarová (poslanecká kancelář) <i>členka ÚPV, ZV</i> <i>zahraniční vztahy</i>	Správní řád – připomínky vzhledem k dalšímu projednávání návrhu ÚPV, Aarhuská úmluva, shromažďovací zákon
15.1.2002 10.00 hod	EPS (Helena Svatošová)	Vlastimil Aubrecht (PS) <i>člen VVRZP, člen klubu ČSSD</i> <i>veřejná správa</i>	Správní řád – připomínky vzhledem k budoucímu projednávání návrhu ÚPV, harmonogram legislativního procesu
16.1.2002 8.30 hod	EPS, IDV (Markéta Řičářová, Helena Svatošová)	Vojtěch Filip (PS) <i>člen PV, předseda klubu KSČM</i> <i>právník</i>	Správní řád – připomínky vzhledem k dalšímu projednávání návrhu ÚPV Shromažďovací zákon, správní řád soudní
16.1.2002 10,30 hod	EPS, IDV (Markéta Řičářová,	Vladimír Mlynář (PS)	Správní řád – připomínky, shromažďovací zákon

	Helena Svatošová)	<i>člen PV, člen klubu US</i> <i>lidská práva</i>	
16.1.2002 15.30 hod	EPS, IDV (Markéta Řičářová, Helena Svatošová, Martin Škop)	Cyril Svoboda (PS) <i>předseda PV, předseda KDU-ČSL</i> <i>právník, signatář Brandýské deklarace</i>	Správní řád – připomínky, shromažďovací zákon
18.1.2002 12,15 hod	EPS, IDV (Vítězslav Dohnal, Alena Millerová, Markéta Řičářová)	Lubomír Zaorálek (PS) <i>předseda ZV, člen klubu ČSSD</i> <i>práva občanů</i>	Správní řád – připomínky, možnosti oslovení dalších poslanců, správní řád soudní, zákon o ČT a jeho aplikace
31.1.2002 během schůze PSP	EPS, IDV (Vítězslav Dohnal, Markéta Řičářová)	Jitka Kupčová, Zdeněk Koudelka (PS) <i>Předsedkyně ÚPV, členka klubu ČSSD; zpravodaj k návrhu, člen klubu ČSSD</i> <i>právníci</i>	Správní řád – připomínky k „nové“ verzi, prostup projednávání této podoby návrhu
31.1.2002 během schůze PSP	EPS, IDV (Vítězslav Dohnal, Helena Svatošová, Markéta Řičářová)	Karel Kunhl (PS) <i>člen HV., místopředseda klubu US, předseda Čtyřkoalice</i> <i>právník</i>	Správní řád – hlavní připomínky, závazky představitelů Čtyřkoalice
5.2.2002 dopoledne	EPS (Pavel Černý, Helena Svatošová)	Hana Marvanová (kancelář) <i>předsedkyně US-DEU</i> <i>právníčka, signatářka Brandýské deklarace</i>	Správní řád – závazky představitelů Čtyřkoalice

6.2.2002 dopoledne	EPS, IDV (Markéta Řičářová, Helena Svatošová)	Zdeněk Kořistka (PS) <i>člen HV, člen klubu US</i> <i>práva občanů</i>	Správní řád – připomínky a jejich transformace do pozměňovacích návrhů, možnosti prodloužit projednávání návrhu v legislativním procesu
6.2.2002 20.00	EPS, AŽP (Andrea Goetzová, Helena Svatošová)	Miroslav Beneš (PS) <i>předseda VVRZP,</i> <i>místopředseda klubu ODS</i> <i>veřejná správa</i>	Správní řád – připomínky, postup v legislativním procesu
11. 2. 2002 17.00 hod	EPS, IDV (Markéta Řičářová, Helena Svatošová)	Jan Ruml (senátorská kancelář) <i>místopředseda Senátu, člen</i> <i>klubu US-DEU</i> <i>občanská společnost</i>	Správní řád – připomínky, možnosti jejich uplatnění při projednávání návrhu v horní komoře, shromažďovací zákon, správní řád soudní
13.2.2002 13.00 hod	EPS, IDV (Vítězslav Dohnal, Markéta Řičářová)	Cyril Svoboda, Jan Kasal (PS) <i>předseda KDU-ČSL, předseda</i> <i>klubu KDU-ČSL</i> <i>C.S. signatář Brandýské</i> <i>deklarace</i>	Správní řád – podpora připomínek resp. pozměňovacích návrhů, závazky představitelů Čtyřkoalice
1.3.2002 10.30 hod	EPS, AŽP (Pavel Černohous, Vítězslav Dohnal)	Petr Pithart (Senát) <i>předseda Senátu, člen klubu</i> <i>KDU-ČSL</i> <i>právník</i>	Správní řád – připomínky, zneužití legislativního procesu, závazky představitelů Čtyřkoalice, správní řád soudní
6.3.2002 9.00 hod	EPS, AŽP, RLP (Andrea Goetzová, Helena	Jiří Brýdl (Senát) <i>předseda VRRZP Senátu, člen</i> <i>klubu KDU-ČSL</i> <i>veřejná správa</i>	Správní řád – připomínky, zneužití legislativního procesu, správní řád soudní

	Svatošová Jan Wunsch)		
11.3.2002 16.00 hod	EPS (Vítězslav Dohnal, Helena Svatošová)	Jan Ruml (senátorská kancelář) <i>místopředseda Senátu, člen klubu US-DEU</i> <i>občanská společnost</i>	Správní řád – zneužití legislativního procesu, správní řád soudní, shromažďovací zákon
12.3.2002 15.00 hod	EPS (Helena Svatošová)	Petr Mareš (PS) <i>předseda VVMT, člen klubu US-DEU</i> <i>lidská práva</i>	Správní řád – zneužití legislativního procesu, shromažďovací zákon
12.3.2002 16.00 hod	EPS (Helena Svatošová)	Vojtěch Filip (PS) <i>člen PV, předseda klubu KSČM</i> <i>právník</i>	Správní řád – zneužití legislativního procesu, shromažďovací zákon
13.3.2002 11.00 hod	EPS, IDV (Markéta Řiářová, Helena Svatošová)	Ivan Pilip (PS) <i>člen RV,, místopředseda klubu US-DEU, místopředseda US-DEU</i> <i>rozpočtové příjmy</i>	Správní řád – zneužití legislativního procesu, působnost návrhu správního řádu ve vztahu ke správě daní a poplatků
13.3.2002 9.00 hod	EPS (Helena Svatošová)	Rostislav Harazin (Senát) <i>člen VSPZ, starosta obce</i> <i>místní správa</i>	Správní řád – hlavní připomínky, zneužití legislativního procesu, správní řád soudní
13.3.2002 12.00 hod	EPS, IDV (Markéta	Ivana Hanačíková (PS)	Správní řád – hlavní připomínky, zneužití legislativního procesu,

	Řiářová, Helena Svatošová)	členka VOB, členka klubu US- DEU místní správa	
14.3.2002 16.00 hod	EPS (Pavel Černý, Helena Svatošová)	Zdeněk Koudelka (PS) člen ÚPV, zpravodaj návrhu, člen klubu ČSSD právník	Správní řád – pozměňovací návrhy
14.3.2002 16.30 hod	EPS (Pavel Černý, Helena Svatošová)	Dalibor Matulka (PS) člen ÚPV, člen klubu KSČM právník	Správní řád – pozměňovací návrhy
14.3.2002 17.00 hod	EPS (Pavel Černý, Helena Svatošová)	Miloslav Výborný (PS) člen ÚPV, místopředseda klubu KDU-ČSL právník	Správní řád – pozměňovací návrhy
14.3.2002 17.15 hod	EPS (Pavel Černý, Helena Svatošová)	Stanislav Křeček (PS) člen ÚPV, OV, PV, člen klubu ČSSD	Správní řád – pozměňovací návrhy
21.3.2002 11.30 hod	EPS (Helena Svatošová)	Jan Ruml (Senát) místopředseda Senátu, člen klubu US-DEU občanská společnost	Správní řád – legislativní stadium a změny v návrhu, podpora zamítnutí návrhu v horní komoře, soudní řád správní
22.3.2002 10.30 hod	EPS (Helena Svatošová)	Hana Marvanová (kancelář) předsedkyně US-DEU právníčka, signatářka	Správní řád – legislativní stadium a změny v návrhu, podpora zamítnutí návrhu v klubu US-DEU

V pozdějších fázích projednávání v dolní komoře proběhly schůzky s některými senátory, neboť legislativní proces v Senátu je rychlejší než sněmovní a nedává takový časový prostor pro předložení a prodiskutování připomínek. Proto bylo žádoucí, aby se s problémy návrhu správního řádu a zneužitím legislativního procesu seznámili v předstihu. Mimo jiné proto, že horní komora má obecně nižší toleranci k podvodům v legislativním procesu, mj. z důvodu, že často je jejich cílem obejít Senát – ve stejné době (počátek března 2002) byl navíc vydán nález ústavního soudu (uveřejněn pod č. 95/2002 Sb.) označující jednání Sněmovny tohoto typu za nepřípustné.

Ústní jednání se zákonodárci (zejména předem domluvené schůzky):

Jednání s médii a aktivity směřované na veřejnost

Sestavení petice proti ústupu od demokratických principů v zákonech

Petici adresovanou vládě, iniciovala neformální koalice občanských sdružení Ekologický právní servis, Ateliér pro životní prostředí, Českokrumlovská obec památkářská, Fond ohrožených dětí, Člověk v tísni, Hnutí Duha a starostka obce Křelov-Břuchotín. Brojí proti nedemokratickým ustanovením v připravovaných zákonech v obecné rovině, nicméně impulsem k jejímu sestavení a šíření byly konkrétní návrhy zákonů – na prvním místě návrh nového správního řádu (dále obavy iniciátorů petice vzbudily mj. přípravné práce na návrhu stavebního zákona či návrh shromažďovacího zákona).

Bylo zřízeno dvacet podpisových míst po celé republice, neboť cílem bylo, aby se dostala rovněž k obyvatelům venkova. Sbírání podpisů pod petici pokračuje dodneška, má sloužit průběžně jako argument a obrázek o názoru občanů v případech, kdy bude omezení práv občanů v návrhu nějakého právního předpisu aktuálně hrozit.

Petice je šířena v klasické a zejména elektronické podobě – je umístěna na webových stránkách EPS a dalších subjektů neziskového sektoru a šířena pomocí elektronické pošty. Do

konce srpna 2001 se pod její obsah podepsalo přes 800 petentů, k osmdesáti organizacím a sedmistům padesáti občanů.

Elektronická cesta jejího šíření dovolila seznámit se s nebezpečím plynoucím pro demokratická práva občanů širokému a značně různorodému okruhu lidí. Vysvětlující text srozumitelně seznamuje občany s potenciálními hrozbami pro jejich práva, připravované v různých zákonech, zejména ve prospěch ekonomicky silných subjektů.

Informační kampaň

EPS již v polovině roku 2001 zahájil informační kampaň, která měla veřejnost seznámit se škodlivostí návrhu nového správního řádu laickou veřejnost, neboť důležitost správního řádu pro postavení a komfort občanů při jednání s úřady není ve veřejnosti obecně známa. Stejně tak nebyl návrh správního řádu v médiích nijak zvlášť diskutován a příprava nového předpisu nevešla v obecnou známost.

Kampaň byla vedena pomocí plakátů umístěných v prostředcích MHD ve všech krajských městech pod výstižným titulem „Ministerstvo vnitra připravuje omezení práv občanů“. Plakátek dále obsahoval bližší stručné vysvětlení podstaty návrhu správního řádu a újmy, kterou by běžnému občanu přinášel byl-li by přijat. Součástí byl i odkaz na petici proti ústupu od demokratických principů v zákonech a pro tento účel zřízenou webovou stránku <http://www.i-eps.cz/petice>.

Datum popř. číslo periodika	Médium	Autor příspěvku (organizace, ve které profesně působí)	Název článku/ relace
Č. 1/2001	Via Iuris	Vítězslav Dohnal (EPS)	Ohrožená veřejnost
14.11.2001	EkoList	Tomáš Kramár (EkoList)	Věští nový správní řád konec demokracie?
Č. 3/2001	Via Iuris	Pavel Černý	Konečně bude nastolen ten správný řád...
Č.1/2002	Parlamentní zpravodaj	Martin Prokop (EPS)	Návrh nového správního řádu omezuje práva občanů ve prospěch podnikatelské lobby
Č. 2/2002	Parlamentní zpravodaj	Josef Staša (PF UK; jeden z autorů návrhu)	O kategorizaci účastníků správního řízení <i>Reakce na kritiku v článku M. Prokopa</i>
	Veřejná správa	Petr Kužvart	
1.2.2002	Britské listy	Pavel Černý (EPS)	Návrh zákona o správním řádu: jaký je vztah mezi nezáživnou procesní normou a povahou společenského režimu?
6.2.2002	Právo	Petr Uhl (Právo)	Neberte nám správní řád!
11..2.2002	Respekt	Martin Prokop	Rovní a rovnější – Návrh nového správního

		(EPS)	řádu chce drasticky omezit práva občanů
12.2.2002 18:22	ČRo 1 – Radiožurnál	Vítězslav Dohnal (EPS), Jiří Kaucký (MV ČR), Jan Pokorný (ČRo)	Radiofórum – Nový správní řád (diskuse 40 minut)
15.2.2002	Britské listy	Tomáš Pecina (Britské listy)	Sněmovna zamítla nový správní řád
16.2.2002	Ateliér práv	Jana Jeglová (Ars Aequi et Boni)	Vládní návrh správního řádu shozen ze stolu!
18.2.2002	MF Dnes	(bar)	Nový řád omezí nepohodlné osoby, obávají se ochránci
18.2.2002	MF Dnes	Petr Pelcl	Petr Pelcl (rozhovor): Chceme zkvalitnit rozhodování <i>- kritika návrhu správního řádu v části rozhovoru</i>
16.2.2002	MF Dnes	(bar) (lds)	Ochránci jsou spokojeni, nový správní řád neprošel
18.2.2002	Respekt	Erik Tabery (Respekt)	Past zatím nesklapla
16.2.02002	Haló noviny	(mik)	Hlasovali proti správnímu řádu
2.3.2002	Právo	Petr Uhl (Právo)	ČSSD si zahrává s ohněm
18.3.2002	Respekt	Hana Čápková (Respekt)	Příliš mnoho demokracie
14.3.2002	MF Dnes	Marek Benda (ODS)	Úřad nesmí být žádnou vrchností
14.3.2002	Britské listy	Tomáš Pecina (Britské listy)	Stanislav Gross prosadil správní řád k novému projednávání
14.3.2002	Haló noviny	Jan Zeman (Haló noviny)	Podivný návrh zákona o správním řádu
21.3.2002	MF Dnes	Pavel Baroch, Lukáš Dolanský (MF Dnes)	Gross chce na úkor občanů posílit úřady
Č. 1/2002	Via Iuris	Pavel Černý (EPS)	Legislativní fénix nebo spíš zombie?
22.3.2002	MF Dnes	Hanuš Hanslík, Luděk Navara (MF Dnes)	Úřady bude hlídat soud <i>Citace komentáře Jjána Rumla k legislativnímu postupu MV ve věci správního řádu v článku o přijetí soudního řádu správního</i>
22.3.2002	MF Dnes	(bar)	Gross uspěl, Sněmovna jedná o správním řádu

10.4.2002	MF Dnes	(bar)	Grossovi neprošel správní řád ani podruhé
17.4.2002	MF Dnes	Pavel Baroch (MF Dnes)	Kvalitní rozhodování není osobní válka <i>Odkaz na postup při přijímání správního řádu</i>
22.5.2002	Econnect	Zuzana Drhová, Lucie Peláková (Zelený kruh)	Nový správní řád = konec demokracie?
8.6.2002	MF Dnes	Pavel Baroch (MF Dnes)	Ekologická hnutí měla v parlamentu úspěchy
Červenec	České právo životního prostředí	Pavel Černý (EPS)	Kauza správní řád

Občané výše uvedených měst měli možnost vidat plakátky na podzim 2001, v době, kdy byl návrh správního řádu předložen Sněmovně. Kampaň spolu s peticí posloužila jako „úvod do problému“ – zajistila základní informovanost veřejnosti před tím, než byla na téma nového správního řádu obrácena pozornost tisku a dalších médií, která se ve většině případů věnovala věci podrobněji.

Výstupy v médiích

Hlavní nevýhodou kampaně proti návrhu správního řádu bylo malé povědomí veřejnosti i novinářů o zásadním významu tohoto procesního předpisu tvořícího páteř jednání občanů s úřady a o míře, v jaké návrh útočil na demokratické principy ve veřejné správě. Svou roli hrála i nízká atraktivita tématu pro média a přílišná abstraktnost připomínek k návrhu správního řádu.

Proto se nedílnou součástí kampaně proti návrhu správního řádu stalo i vydávání tiskových zpráv (EPS vydal celkem čtyři - květen 2001, červenec 2001, únor a březen 2002) a zejména aktivní oslovování konkrétních novinářů a psaní článků pro různá periodika. Zde dosti závisel úspěch na typu média i preferencích konkrétních oslovených novinářů. Zájem médií byl výrazný zejména poté, co se ministerstvo vnitra a část spřízněných poslanců pokusili obejít legislativní proces a pomocí pozměňovacího návrhu vrátili do hry již jednou neschválený návrh správního řádu. I zástupcem předkladatele přiznaná „nestandardnost“ procesu a razantní výstupy odpůrců návrhu (např. postup označen místopředsedou Senátu Rumlem za „legislativní prasečinu“, EPS konstatoval protiústavnost postupu) pomohly obrátit pozornost médií na legislativní trik autorů návrhu správního řádu.

Na druhou stranu se v médiích objevovaly též názory podporující návrh správního řádu. Zastánci návrhu byli rovněž mediálně aktivní, zejména poté, co nebyl poprvé schválen (např. pozici ministerstva vnitra blízký Svaz měst a obcí tvrdil ve své tiskové zprávě kolaps reformy veřejné správy v důsledku nepřijetí správního řádu), ve většině článků věnujících se tématu správního řádu byl dán prostor jak odpůrcům návrhu, tak jeho prosazovatelům.

Novináři měli zhusta tendenci pojímat výhrady vůči správnímu řádu pouze jako námitky ekologických občanských sdružení a opomíjet univerzální dopad nedemokratických ustanovení návrhu na všechny kategorie občanů v kontaktu se správními úřady a nebezpečnost návrhu z hlediska příležitostí ke korupci ve veřejné správě.

Některé výstupy v médiích zmiňující kritiku správního řádu z hlediska oslabení práv občanů

Postoje poslaneckých klubů a z toho odvislý postup

Rozhodujícími činiteli při rozhodování v Poslanecké sněmovně jsou poslanecké kluby, až na druhém místě pak jednotliví poslanci podle svého názoru a priorit. Postoje jsou členů sněmovny proto v následujícím textu členěny podle názorů a pozic sněmovních klubů.

Název	Autor	Adresát	Stručně obsah (rozsah)
Otevřenost úředního rozhodování – jeden z pilířů svobodné společnosti (říjen 2001)	Ekologický právní servis (Mgr. Pavel Černý)	Poslanci ÚPV Představitelé Čtyřkoalice na semináři o účasti veřejnosti na rozhodování konaném dne 11.10.2001	Účast veřejnosti na rozhodování dnes (demytizace problémů, které údajně přináší) a její ohrožení podle připravovaných zákonů (na prvním místě správního řádu) (3 stránky)
Srovnání vybraných ustanovení návrhu s úpravou správního řízení v SRN a Švýcarsku (říjen 2001)	Ekologický právní servis (Mgr. Pavel Černý)	Poslanci ÚPV	Srovnání ustanovení upravujících rozsah zjišťování skutečností ve správním řízení, okruh účastníků řízení a důvody obnovy řízení (2 stránky)
Zásadní připomínky k vládnímu návrhu zákona o správním řádu	Ekologický právní servis (Mgr. Pavel Černý)	Poslanci	Ústavněprávní a obecný rozbor čtyř hlavních problematických principů návrhu ministerstva vnitra (2 stránky)

(12.10.2001)	Černý)		
K ochraně práv účastníků v návrhu nového správního řádu (sněmovní tisk 1070) (24.10.2001)	Ekologický právní servis (Mgr. Pavel Černý)	Poslanci – zejména členové ÚPV a VRRZP	Argumentace proti kategorizaci účastníků a fakticky volnému uvážení úřadu jaká práva konkrétnímu účastníku přizná (2 stránky)
Pozměňovací návrhy k textu návrhu předloženého vládou Poslanecké sněmovně (říjen 2001)	Ekologický právní servis (Mgr. Pavel Černý)	Poslanci – zejména členové ÚPV a VRRZP	Deset zásadních a pět dalších pozměňovacích návrhů eliminujících největší problémy návrhu (7 stránek)
Příklady opomíjení práv účastníků správního řízení resp. zneužívání zákona úřady v jejich neprospěch, za stávající právní úpravy (listopad 2001)	Ekologický právní servis (Mgr. Vítězslav Dohnal)	Klíčoví oslovení poslanci	Pět základních typů nezákonného jednání úřadů za stávající úpravy doplněné konkrétními příklady (3 stránky)
Pozměňovací návrh k vládnímu návrhu správního řádu (parlamentní tisk č. 1070) (listopad 2001)	Ateliér pro životní prostředí (JUDr. Petr Kužvart)	Poslanci	Devět detailně odůvodněných pozměňovacích návrhů k nejproblematičtějším ustanovením (14 stránek)
Nejdůležitější pozměňovací návrhy EPS k vládnímu návrhu zákona o správním řádu (tisk č. 1070, ve znění komplexního pozměňovacího návrhu ústavněprávního	Ekologický právní servis (Mgr. Pavel Černý)	Poslanci – zejména klíčoví poslanci jednotlivých klubů	Dvanáct pozměňovacích návrhů ke znění návrhu zákona po komplexní úpravě z pera ministerstva vnitra přijaté ÚPV – zaměřené zejména na rozsah práv účastníků řízení, povinnosti úřadu zjišťovat skutečný stav věci, práva v řízení o opravných prostředcích (4 stránky)

výboru) (leden 2002)			
Odůvodnění pozměňovacích návrhů ke sněmovnímu tisku 1070 (správní řád) <i>(ve znění komplexního pozměňovacího návrhu ÚPV)</i> (leden 2002)	Ekologický právní servis (Mgr. Pavel Černý)	Poslanci – zejména klíčoví poslanci jednotlivých klubů	Odůvodnění pozměňovacích návrhů členěné do tří základních okruhů (viz výše) a závěrečnému shrnutí neblahých důsledků přijetí návrhu (2 stránky)
Návrh na vrácení výboru k novému projednávání (7.2.2002)	Ekologický právní servis (Ing. Helena Svatošová)	Poslanec Zdeněk Kořistka, autor procedurálního návrhu na vrácení k projednávání ve výborech	Argumenty pro vrácení návrhu ve druhém čtení spočívající jak v proceduře tak v obsahu návrhu (1,5 stránky)
Argumenty pro jednoznačné tvrzení o protiústavnosti nového správního řádu, byl-li by přijat na základě postupu, jaký navrhuje zástupce předkladatele (18.2.2002)	Ekologický právní servis (Mgr. Pavel Černý)	Poslanci – zejména klíčoví poslanci jednotlivých klubů, právníci z řad poslanců	Právní a ústavněprávní rozbor postupu jakým byl neschválený návrh správního řádu vrácen do hry (2 stránky)
Pozměňovací návrhy k návrhu správního řádu vtěleného do jiného návrhu (tisku č.1142) a upraveného pozměňovacími návrhy ÚPV (22.3.2002)	Ekologický právní servis (Mgr. Pavel Černý)	Poslanci M. Výborný a Z. Koudelka	Dva resp. čtyři pozměňovací návrhy navržené na přednesení ve druhém čtení návrhu-nosiče tj. fakticky čtvrtém čtení návrhu správního řádu (k odstranění dalších problémů návrhu)

Dne 7.9.2001 podepsali dva nejvyšší představitelé stran Čtyřkoalice tzv. Brandýskou deklaraci, ve které se zavázali k podpoře rozvoje účasti občanů na rozhodování ve věcech

veřejných. Podpisem deklarace přijali naprosto konkrétní závazky (vymezené v příloze deklarace – dokumentu „Legislativa pro občanskou společnost“) prosazovat občanům přátelskou podobu návrhů zákonů, které se nacházely před projednáváním v zákonodárném sboru. Jedním z nich byl závazek „prosazovat takovou podobu nového zákona o správním řízení, která by zachovala rovné postavení všech účastníků správního řízení, zachovala vázanost správních orgánů zásadou materiální pravdy a neomezovala jakýmkoliv způsobem práva účastníkům správních řízení ve prospěch návrhových.“ Ve vztahu k poslancům a představitelům stran Čtyřkoalice byly závazky jejich představitelů podstatnou částí argumentů proti jejich podpoře návrhu, a to v případech, kdy tito sami nevnímali či dokonce vítali demokratickou nebezpečnost návrhu.

Strany (Čtyř)koalice (zejména US-DEU) vykazovaly největší rozdíly mezi postoji jejich poslanců vůči připomínkám občanských iniciativ a vůči návrhu zákona jako celku. Vedle odmítání návrhu správního řádu z důvodů omezování práv občanů u jedné části existovala rovněž část poslanců či stranických představitelů, kteří ze stejného důvodu návrh silně podporovali – nejvýrazněji se projevila jako iniciativa poslance US Pavla Němce, který s MV spoluinicioval návrat již jednou neschváleného návrhu do projednávání obejitím standardního legislativního procesu. Klub KDU-ČSL vcelku jednotně návrh nového správního řádu podporoval ve standardní fázi legislativního procesu. Poté, co se projednával již předtím neschválený návrh znovu v účelově změněném jiném sněmovním tisku, iniciovali návrh zmírňující nejvíce kritizovanou nerovnost účastníků a nakonec ve třetím čtení návrh stejně nepodpořili. Poslanci US-DEU byli v obou etapách legislativního procesu víceméně stabilně rozděleni na dvě části – zastánce a odpůrce návrhu.

Ve vztahu k představitelům vládnoucí ČSSD tj. strany, jejíž vláda byla předkladatelem návrhu se přesvědčování orientovalo na upozorňování na nedemokratičnost návrhu, zejména pak na markantní zvýšení příležitostí pro korupci ve veřejné správě v případě přijetí takovéto úpravy. Byli rovněž upozorňováni na další podstatné „proti“ návrhu – zahlcení správních soudů (ve stejné době parlament projednával vládní návrh nové úpravy správního soudnictví) žalobami na nesprávný postup správních úřadů, ke kterým dával návrh správního řádu nepřehlednou řadu příležitostí.

Přes jistou míru ztotožnění se s připomínkami u části poslanců se při hlasování až na výjimky projevila silná pozice ministerstva vnitra coby autora návrhu a stranická disciplína a klub ČSSD jednoznačně podpořoval vládní návrh a odmítal pozměňovací návrhy podané na základě připomínek občanských iniciativ.

Představitelé ODS byli seznámeni s připomínkami k návrhu správního řádu zejména upozorňováním na nárůst možnosti svévolného rozhodování úředníků o právech jednotlivců – občanů při řízení se správními úřady.

Negativní pozice představitelů ODS vůči připomínkám vypracovaným EPS nakonec nevykloučila stejně tak zamítavý postoj vůči celému vládnímu návrhu, na němž ovšem shledávali (a deklarovali) omezení práv některých účastníků řízení jako klad. Návrhu jako celku vytýkali přílišný rozsah, podrobnost a složitost správního rozhodování, ke kterému by vedl.

Představitelé klubu KSČM byli seznámeni s připomínkami podpořenými mj. argumenty o nepřátelskosti návrhu řadovému občanu ve prospěch byrokracie, o riziku zbytečného zahlcení správních soudů a o dostatečném zárukách práv účastníků řízení v poměrně progresivní

stávající úpravě. Přípomínky byly naprostou většinou klubu nakonec akceptovány a projevily se rovněž v hlasování, kde byli poslanci KSČM důslednými oponenty vládního návrhu a zastánci pozměňovacích návrhů eliminujících jeho z hlediska občanů nejproblematictější místa.

Přehled nejdůležitějších distribuovaných materiálů

Spolupráce

Na kampani proti správnímu řádu spolupracovalo několik subjektů: těžiště aktivit bylo na Ekologickém právním servisu (příprava připomínek, pozměňovacích návrhů, odborných materiálů, účast na jednání se zákonodárci a její organizační zajištění) a Institutu demokracie pro všechny (účast na jednání se zákonodárci a její organizační zajištění). Při vypracovávání připomínek v „předparlamentní fázi“ a pozměňovacích návrhů byl aktivní rovněž Ateliér pro životní prostředí, v „parlamentní“ fázi pomáhal s distribucí materiálů zákonodárcům Zelený kruh; tyto dvě organizace se rovněž spolupodíleli na petiční akci proti ústupu od demokratických principů v zákonech.

Podporu výhradám Ekologického právního servisu a Ateliéru pro životní prostředí vůči návrhu správního řádu tlumočila zákonodárcům zároveň celá řada dalších subjektů, které EPS či AŽP s žádostí o podporu oslovil. Tiskovou zprávu radikálně nesouhlasící s podobou správního řádu tak vydalo mj. předsednictvo Společnosti pro trvale udržitelný život, na poslance se písemně (zejména elektronickou poštou) obrátili nejméně čtyři starostové obcí a k desítky občanských sdružení, zejména regionálních. Podpora starostů byla ovšem slabší než si občanské iniciativy představovaly – AŽP oslovil desítky starostů, podporu slíbilo a zároveň realizovalo jen několik z nich.

Ekologický právní servis dále zaslal dopisy s žádostí o aktivní podporu v úsilí proti vnitřem navržené podobě správního řádu některým ústavním činitelům. Dopis s podrobně odůvodněnými připomínkami tak dostali mj. veřejných ochránce práv JUDr. Otakar Motejl, předsedkyně Nejvyššího soudu ČR JUDr. Eliška Wagnerová či ministr životního prostředí RNDr. Miloš Kužvart, proběhlo setkání s velvyslancem. Ze strany oslovených byla většinou v obecné rovině vyjádřena či dokonce slíbena podpora kritiky kontroverzního návrhu. Ke kritice správního řádu se jednorázově připojila důvodu také Transparency International a to z důvodu, že návrh, zejména určování procesních práv účastníkům řízení zřetelně nahrával korupci.

Helena Svatošová

27.8.2002

Použité zkratky:

AŽP Ateliér pro životní prostředí

EPS Ekologický právní servis

HV Hospodářský výbor PS

IDV Institut demokracie pro všechny

OV Organizační výbor PS

PV Petiční výbor PS

RV Rozpočtový výbor PS

ÚPV Ústavně právní výbor PS

VVRZP Výbor pro veřejnou správu, regionální rozvoj a životní prostředí PS

ZK Zelený kruh