

UNIVERZITA KARLOVA

FAKULTA SOCIÁLNÍCH VĚD

Institut sociologických studií

Katedra veřejné a sociální politiky

Diplomová práce

2024

Bc. Tereza Šťastná

UNIVERZITA KARLOVA

FAKULTA SOCIÁLNÍCH VĚD

Institut sociologických studií

Katedra veřejné a sociální politiky

**Legislativní agenda a projevy nedostatků při tvorbě
zákona (návrh zákona o správě voleb)**

Diplomová práce

Autor práce: Bc. Tereza Šťastná

Studijní program: Veřejná a sociální politika

Vedoucí práce: prof. PhDr. František Ochrana, DrSc.

Rok obhajoby: 2024

Prohlášení

1. Prohlašuji, že jsem předkládanou práci zpracovala samostatně a použila jen uvedené prameny a literaturu.
2. Prohlašuji, že práce nebyla využita k získání jiného titulu.
3. Souhlasím s tím, aby práce byla zpřístupněna pro studijní a výzkumné účely.

V Praze dne 15.7.2024

Bc. Tereza Šťastná

Bibliografický záznam

ŠŤASTNÁ, Tereza. *Legislativní agenda a projevy nedostatků při tvorbě zákona (návrh zákona o správě voleb)*. Praha, 2024. 70 s. Diplomová práce (Mgr.). Univerzita Karlova, Fakulta sociálních věd, Institut sociologických studií, Katedra veřejná a sociální politiky. Vedoucí diplomové práce prof. PhDr. František Ochrana, DrSc.

Rozsah práce: 108 765 znaků s mezerami

Abstrakt

Tato diplomová práce se zaměřuje na analýzu legislativní agendy návrhu zákona o správě voleb. Hlavním cílem byla identifikace klíčových nedostatků v tomto legislativním procesu a zhodnocení rolí aktérů perspektivou teorie principál-agent a správcovství. Výzkum odhalil několik zásadních problémů, včetně nedostačující komunikace směrem k veřejnosti, převažujících politických tlaků a nedostatečné transparentnosti. Aktéři v legislativním procesu zaujímali různé role, což mělo vliv na kvalitu a průběh schvalování zákona. Na základě zjištění byla formulována doporučení pro zlepšení koordinace, efektivnější komunikaci a zvýšení transparentnosti legislativního procesu. Práce přispívá k hlubšímu porozumění dynamiky legislativního procesu a poskytuje cenné podněty pro tvorbu zákonů a legislativní prostředí jako takové.

Abstract

This thesis focuses on the analysis of the legislative agenda of the draft law on election administration. The main objective was to identify the key gaps in this legislative process and to assess the roles of the actors through the perspective of principal-agent and stewardship theories. The research revealed several key issues, including insufficient communication towards the public, prevailing political pressures and a lack of transparency. Actors occupied different roles in the legislative process, which affected the quality and progress of the law. Based on the findings, recommendations were made to improve coordination, more effective communication and increase transparency in the legislative process. The work contributes to a deeper understanding of the dynamics of the legislative process and provides valuable suggestions for lawmaking and the legislative environment.

Klíčová slova

legislativní agenda, zákon o správě voleb, nedostatky ve veřejné správě, legislativní agenda, správa voleb

Keywords

legislative agenda, Election Administration Act, shortcomings in public administration, legislative agenda, election administration

Title

Legislative agenda and manifestations of shortcomings in lawmaking (draft law on election administration)

Poděkování

Na tomto místě bych ráda poděkovala panu prof. PhDr. Františku Ochránovi, DrSc. za odborné vedení mé práce, připomínky, cenné informace a možnosti konzultací. Ráda bych také poděkovala všem ochotným respondentům, kteří se se mnou podělili o své zkušenosti, čímž umožnili realizaci výzkumu.

Obsah

Úvod	2
1. Metodologie	4
1.1 Výzkumné otázky a cíle	4
1.2 Výzkumný design a metody sběru dat	5
2. Teoretická východiska	11
2.1 Legislativní nedostatek	11
2.2 Zákonodárný proces	12
2.3 Volební právo	14
2.4 Veřejný sektor	15
2.6 Teorie principál a agent	17
2.7 Teorie správcovství	19
3. Návrh zákona o správě voleb	20
3.1 Legislativní proces	22
4. Analýza legislativní agendy	26
4.1 Nedostatky v legislativním procesu návrhu zákona o správě voleb	26
4.2 Postoj aktérů k legislativnímu procesu a jeho interpretace	32
4.3 Politická doporučení	39
Závěr	45
Použitá literatura	47
Seznam příloh	57

Úvod

Neodmyslitelnou součástí demokratické společnosti a svobody projevu je volební proces, splňující základní volební principy, kterými jsou zejména rovnost, všeobecnost, přímost a tajnost (Antoš, 2008). Právě instituty obsažené v návrhu zákona o správě voleb by měly volební proces učinit pro občany přehlednější, jasnější a dostupnější při zachování těchto principů. Avšak i přes dobrou vůli a obsáhnutí uvedených principů, může zákonodárny proces trpět určitými nedostatky, které se mohou nepříznivě projevit do konečné podoby zákona.

Vládní návrh zákona o správě voleb upravuje informační systém správy voleb, jednodenní volby, hlasování v předstihu či jednodušší systém zajištění voličského průkazu. Poslanecký návrh, který jej nahrazuje, upravuje pouze technické s vypuštěním kontroverzního institutu jednodenních voleb. Důvodem zvolení vybraného návrhu je úprava volebního práva, jakožto ústavního práva, které je společensky významné, ale také komplikovaný či netradiční legislativní proces.

Legislativní agenda představuje soubor plánovaných legislativních opatření, které vláda nebo jiné legislativní orgány hodlají předložit, projednat a schválit v určitém časovém období. Tento proces je klíčový pro fungování demokratického státu, neboť ovlivňuje široké spektrum oblastí. Avšak samotný legislativní proces často čelí řadě problémů, jako jsou politické tlaky, lobbying, nedostatečná transparentnost či chybějící komunikace. V současné době je zkoumání legislativní agendy mimořádně aktuální, neboť právě kvalitní legislativní proces může být jedním z pilířů důvěry veřejnosti ve státní instituce. Dosavadní výzkum v této oblasti nepostihuje všechny aspekty tohoto komplexního procesu a je omezený. Klíčová slova negenerují v databázi Web of Science ani jednu odezvu, tudíž je práce prozatím ojedinelá. Z tohoto důvodu se diplomová práce zaměřuje na detailní analýzu procesu a schvalování vládního návrhu zákona o správě voleb, přičemž se snaží odhalit hlavní nedostatky, slabá místa návrhu zákona a poskytnout doporučení pro jejich nápravu. Jedinečnost této práce spočívá v tom, že se podrobně věnuje konkrétnímu případu z českého legislativního prostředí a nabízí komplexní pohled na roli aktérů a jejich vliv na legislativní proces.

Cílem je nahlédnutí za oponu legislativního procesu, lepší pochopení výzev, kterým zákonodárci během procesu čelili, prozkoumání legislativní agendy a odhalení nedostatků a jejich příčin. Práce tak může být analýzou pro zákonodárce a přispět k tomu, že se bude v

budoucnu nedostatům při tvorbě zákonů předcházet. Hlavní společenský přínos práce spočívá v přiblížení legislativního procesu, prostředí a rozhodování zákonodárců. Práce na základě analýzy klíčových aktérů zákona, interakcí v legislativním procesu a výpovědí zkoumá, zda lze jednání v rámci zákonodárského procesu vysvětlit pomocí teorie principál – agent či teorie správcovství. Použití teorií principál-agent a správcovství umožňuje hlubší pochopení vztahů mezi klíčovými aktéry a jejich vlivu na legislativní proces. Částečně je práce zaměřena také na to, jak probíhal proces projednávání návrhu zákona o správě voleb v porovnání se zákonem o zvláštních způsobech hlasování do Poslanecké sněmovny v roce 2021 z důvodu srovnání časové osy přípravy a projednání. Ačkoli oba zákony spadají do kategorie úpravy oblasti správy voleb, v rámci jejich legislativního procesu je však značný rozdíl. Práce se nezabývá pouze legislativním procesem, ale také obsahem zákona, který se v průběhu měnil, velmi často bez adekvátního odůvodnění směrem k veřejnosti. Kvalitativní výzkum založený na obsahové analýze rozhovorů se zainteresovanými aktéry rozkryl názory zúčastněných aktérů a zajistil možnost dostatečného porozumění institucionálním i právním souvislostem.

První část práce se věnuje přehledu literatury, na základě které vymezuje klíčové pojmy a teoretická východiska. Následuje analýza legislativní agendy správy voleb doplněná o srovnání s legislativním procesem zákona o zvláštních způsobech hlasování. Navazuje klíčová část práce, která se zaměřuje na analýzu nedostatků v rámci návrhu zákona a legislativního procesu jako takového za použití výše zmíněných teorií. Na základě toho jsou předložena možná doporučení (nejen) zákonodárcům. V textu je poukázáno také na přílohy, které jsou součástí práce. Jedná se o: podklad pro rozhovor, úryvek z otevřeného kódování na provedeném rozhovoru a tabulku shrnující využití kódy.

1. Metodologie

Metodologický aspekt výzkumu je z obecného hlediska soustředěn na problematiku zákonodárného procesu v České republice. V užším slova smyslu je předmětem výzkumu legislativní agenda návrhu zákona o správě voleb.

Přehled literatury je zaměřen na analýzu legislativního procesu a jeho nedostatků. Použita je především literatura, která se zabývá teorií veřejné správy, ale také například strategickým vládnutím. Vzhledem k omezené dostupnosti domácích zdrojů zaměřených na tuto problematiku hraje důležitou roli literatura zahraniční. Využity jsou také legislativní dokumenty, jako vládní a poslanecký návrh zákona, důvodová zpráva a stanovisko Legislativní rady vlády, které poskytují praktický pohled na legislativní proces a jeho možné nedostatky. Tento přístup umožňuje komplexní analýzu nejen teoretických, ale i praktických aspektů legislativního procesu v České republice.

1.1 Výzkumné otázky a cíle

Na tomto místě jsou formulovány výzkumné cíle, na které je následně navázáno výzkumnými otázkami, které byly navrženy tak, aby zajistily zamýšlený přínos práce.

Primární cíl

- Odhalit nedostatky legislativní agendy návrhu zákona o správě voleb a jejich příčiny.

Sekundární cíle

- Vysvětlit chování zainteresovaných aktérů pomocí teorie principál – agent a teorie správcovství.
- Navrhnout politická doporučení, která zajistí zlepšení komunikace, zapojení veřejnosti či větší transparentnost legislativního procesu.

Cíle jsou dále konkretizovány výzkumnými otázkami, jejichž zodpovězení by mělo vést k dosažení těchto cílů, které jsou klíčové pro zajištění relevantních požadovaných informací.

Výzkumné otázky:

1. Jak probíhal proces přípravy a schvalování návrhu zákona o správě voleb?
2. Jak hodnotí respondenti proces návrhu a schvalování vládního návrhu zákona o správě voleb a konstatují zde nedostatky?

3. Jakou pozici (principál-agent či správce) zaujímali aktéři při přípravě zákona?
4. V čem se odlišuje legislativní proces návrhu zákona o správě voleb od legislativního procesu zákona o zvláštních způsobech hlasování?

Výzkumné otázky tak, jak jsou formulovány, navazují na stanovené výzkumné cíle. První otázka se zaměřuje na zpřehlednění legislativní agendy návrhu zákona o správě voleb, konkrétně na jeho přípravu, projednávání a schvalování. To umožní lepší porozumění kontextu pro následující výzkum. Dojde tak k vymezení doby přípravy, obsahu návrhu zákona o správě voleb, ale také ke konstatování nedostatků, které se při procesu objevily.

Druhá výzkumná otázka navazuje na legislativní proces a věnuje se postojům respondentů k návrhu zákona napříč různými zainteresovanými skupinami aktérů a pochopení osobních a hodnotových přesvědčení v souvislosti s jednáním ve veřejné správě. V rámci různých skupin aktérů totiž nehraje roli jen racionální smýšlení, ale také politická soutěž, lobbying a osobní přesvědčení. Na základě předpokladu nedostatků objevujících se v návrhu zákona o správě voleb byla stanovena druhá část otázky. Ta vychází ze snahy zjistit, zda jsou tyto nedostatky vnímány také respondenty, případně jak a jaké příčiny jejich vzniku identifikují. Na jednání respondentů navazuje i třetí výzkumná otázka, která souvisí se sekundárním výzkumným cílem, jenž má za cíl zodpovědět, zda je možné u jednání v zákonodárném procesu identifikovat teorii principál – agent či teorii správcovství. Případně zda a jak lze příčiny vzniklých nedostatků vysvětlit na bázi těchto teorií. Čtvrtá výzkumná otázka má doplňující charakter pro zpřehlednění časové osy legislativního procesu. Soustředí se na dobu přípravy, projednávání a schvalování zákona o zvláštních způsobech hlasování, který stejně jako předmětný návrh zákona upravuje správu voleb. Na rozdíl od zkoumaného zákona byl však zákonodárný proces odlišný, i přesto, že by v tomto případě mohlo při špatné úpravě dojít k omezení či narušení volebního práva.

1.2 Výzkumný design a metody sběru dat

Výzkumný design

Tato část se věnuje výzkumnému designu, který je nezbytným prvkem celého výzkumu. Teoreticko-konceptuální rámec je postaven na paradigmatu dvou klíčových teorií pojednávajících o chování aktérů ve veřejné správě, a to na teorii principál – agent a teorii správcovství. Práce je založena na pozitivistickém přístupu a při formulování závěrů a doporučení na integrativním přístupu (Fay, 2002). Diplomová práce vychází ze stanovených

hypotéz na základě poznání těchto teorií (principál-agent, resp. teorie správcovství) a uplatňuje deduktivní přístup (viz Moses, Knutsen, 2012; Ochrana, 2019) a metodu analýzy při zkoumání legislativního procesu. Na teoretickou část navazují polostrukturované rozhovory s aktéry. Jde o omezené zdroje poznání, avšak ve zkoumaném případě není mnoho cest, jak dosáhnout lepšího výsledku a poznání, například z toho důvodu, že se jedná o politické prostředí, v němž se není možné dostat ke všem datům. Výpovědi z rozhovorů byly alespoň ověřeny prostřednictvím dat, ať už se jedná o stenozáznamy z jednání Parlamentu, o mediální dění či příspěvky v médiích, aby bylo možné zajistit validitu přístupu. V souladu s pozitivistickým paradigmatem je také výše stanoven primární cíl práce.

Pro rozhovory byl vzorek vybrán na základě aktivity v zákonodárné oblasti. Jedná se o aktéry, kteří se v legislativním procesu objevují jako účastníci či experti na předmětnou problematiku a umožní nahlédnout tzv. za oponu procesu. Vzorek byl vybrán prostřednictvím oslovení široké škály zainteresovaných aktérů napříč politickým spektrem a nezávislými experty. Riziko, které spočívalo v odmítnutí účasti některých z důležitých aktérů, bylo redukováno oslovením většího počtu aktérů u každé skupiny, což však není možné například u samotného ministra vnitra. Sběr dat proběhl v rozmezí podzimu 2023 a jara 2024, během nějž však došlo k „proměně“ vládního návrhu zákona o správě voleb na návrh zákona o správě voleb bez jednodenní volby podaný skupinou poslanců. Nejedná se však o fenomén, který by mohl jakkoli ovlivnit zkoumání nedostatků a následně i výpovědi respondentů. Naopak tento významný fakt poukazuje na nestandardní legislativní proces či na jeho anomálie. Jedná se tak o vhodný příklad, na kterém je možné demonstrovat nedostatky legislativního procesu, jejich možné příčiny, dedukovat selhávání agendy přípravy a schvalování vládního zákona.

Z výše uvedeného je již zřejmé, že se jedná o případovou studii, neboť se práce zabývá časově a prostorově ohraničeným případem, který je analyzován na základě dostupných dat.

Sběr dat

Sběr dat, díky němuž došlo k zajištění relevantních informací, probíhal od listopadu 2023 do začátku května 2024 a v první fázi započal zejména analýzou dokumentů a literatury. Následně proběhla nejdůležitější část práce, která byla zaměřena na aktéry legislativního procesu, kteří byli osloveni s prosbou o účast v osobních polostrukturovaných

hloubkových rozhovorech a jejich odpovědi byly následně podrobeny kvalitativní obsahové analýze. Legislativní proces se týká zejména čelních představitelů veřejné politiky na národní úrovni. Z tohoto důvodu byli osloveni členové Legislativní rady vlády, zpracovatel a předkladatel návrhu zákona, poslanci a odborníci na správní právo a veřejnou správu.

Osloven byl vyšší počet aktérů, aby byla zajištěna jejich rozmanitost a účast, jednalo se o 37 aktérů, z nichž se rozhovoru zúčastnilo 15. Zapojení aktérů do výzkumu tak dosáhlo 41 %. Současně proběhla debata s bývalým vysokým úředníkem, členem Legislativní rady vlády a Státní volební komise Ministerstva vnitra. Avšak tato debata byla vzhledem k povaze probírání mnohých témat v různých časových úsecích využita pouze k lepšímu porozumění a vzhledu do problematiky, nikoli k analýze. V rámci jednoho rozhovoru s vysoce postaveným představitelem státu došlo k odmítnutí podepsání informovaného souhlasu s odůvodněním, že se jedná o byrokracii, z tohoto důvodu nebylo možné rozhovor pro výzkum využít a není tedy ani zahrnut do analýzy. Rozhovor nejčastěji odmítli aktéři z krajských úřadů, z pracoviště Českého statistického úřadu či některých politických stran většinou s odůvodněním, že v zamýšleném kontextu nemohou být nápomocni či dané problematice nerozumí. Současně se však nejvíce k tématu vyjadřovali aktéři ze skupiny poslanců a Legislativní rady vlády. Tento vzorek i přes některé neduhy, jako je například absence rozhovoru s alespoň jedním zástupcem každé parlamentní strany, zajišťuje dostatečně široké spektrum názorů na danou problematiku.

Při sběru dat byl kontaktován také odbor voleb na Ministerstvu vnitra, jakožto zpracovatel návrhu zákona. Před zahájením výzkumu proběhla neformální schůzka s jedním aktérem z tohoto odboru, aby byly zajištěny obecné informace o problematice a dostatečná příprava na výzkum. Avšak při následném oslovení několika aktérů k rozhovoru pro výzkum vydal ředitel odboru voleb zákaz vyjadřovat se a sdělovat zákulisní informace s odůvodněním, že veškeré informace jsou uvedeny na webových stránkách Ministerstva vnitra. Ačkoliv byli zpracovatelé zákona osloveni, žádný z nich se nemohl či nechtěl vyjádřit a nemohlo tak dojít k analýze jejich role. Vzhledem k výše uvedenému tak nebylo možné zajistit pohled na problematiku ze strany odboru voleb Ministerstva vnitra a ze strany aktérů zainteresovaných nejčastěji v připomínkovém řízení.

Rozhovory probíhaly na základě předem připravených otázek, které se lišily na základě skupiny aktérů, do které respondent spadal. Účastníci byli konfrontováni s maximálně 15 otázkami. Ty měly stejné jádro, ale odlišoval je úhel pohledu – například: pohled ze strany opozičního poslance, pohled ze strany koaličního poslance či člena

Legislativní rady vlády. Úvodní část se týkala celkového pohledu na vládní návrh zákona pod sněmovním tiskem č. 379 a poslanecký návrh zákona pod sněmovním tiskem č. 530, hlavní část se věnovala jednodenním volbám, ale také korespondenčnímu hlasování, zákonodárnému procesu, jeho nedostatkům a pohledu na tuto problematiku. Časová dotace u rozhovorů činila 5–32 minut. Většina rozhovorů proběhla osobně, jeden písemně a pouze jeden online. Rozhovory byly nahrávány po předchozím písemném informovaném souhlasu respondenta a následně přepsány. Podklad pro rozhovor je zahrnut do práce pod přílohou č. 1.

Rozhovory umožnily nahlédnout na pozadí příprav a procesu projednávání návrhu zákona. Z výpovědí jednotlivých respondentů bylo vytvořeno stručné shrnutí pro jednoznačný přehled obsahu rozhovoru a zásadních výpovědí aktérů. Následně byly rozhovory zanalyzovány prostřednictvím otevřeného kódování, aby bylo možné zjistit, zda v případě legislativního procesu došlo k nedostatkům a zda a jak lze jednání v zákonodárném procesu vysvětlit na bázi teorie principál – agent či teorie správcovství. Úryvek z otevřeného kódování na provedeném rozhovoru je vložen do práce jako příloha č. 2. Stejně tak je k práci doložena příloha č. 3 shrnující využití kódy.

Respondenti

	Respondent	Oblast	Datum	Trvání	Typ rozhovoru	Způsob oslovení
1.	A	Politik – opoziční poslanec, člen ústavně-právního výboru	21.11.2023	20:28	ústní	e-mail
2.	B	Politik – bývalý poslanec, asistent koaličního poslance	22.11.2023	14:50	ústní	e-mail
3.	C	Poradce ministra vnitra pro legislativu	28.11.2023	24:28	videohovor	e-mail
4.	D	Politik – koaliční poslanec, člen ústavně-právního výboru	28.11.2023	05:24	ústní	e-mail
5.	E	Asistent senátorky	5.12.2023	13:15	ústní	telefonicky
6.	F	Místopředseda Legislativní rady vlády, právník	6.12.2023	29:25	ústní	e-mail
7.	G	Bývalý ministr spravedlnosti, člen Legislativní rady vlády	11.12.2023	13:01	ústní	e-mail
8.	J	Bývalý ministr spravedlnosti, vrchní ředitel Sekce Legislativní rady vlády	15.12.2023	24:42	ústní	e-mail
9.	H	Politik – opoziční poslanec, předseda ústavně-právního výboru, zpravodaj vládního návrhu zákona a předkladatel poslaneckého návrhu zákona	13.12.2023	22:28	ústní	e-mail
10.	I	Politik – koaliční poslanec, člen ústavně-právního výboru	8.1.2024	-	písemný	e-mail
11.	K	Politik – senátor, člen ústavně-právního výboru	9.1.2024	18:50	ústní	e-mail
12.	M	Politik – koaliční poslanec, člen ústavně-právního výboru	18.1.2024	16:47	ústní	e-mail
13.	N	Politik – senátor	19.1.2024	32:11	ústní	e-mail
14.	L	Politik – senátor, člen ústavně-právního výboru	23.1.2024	12:54	ústní	e-mail
15.	O	ředitel Odboru vládní agendy	6.5.2024	16:35	ústní	e-mail

Zdroj: vlastní zpracování

Na tomto místě je nezbytné zmínit i limity práce. Hlavním limitem práce je možnost nepravdivých či neúplných výpovědí ze strany respondentů, které mohou celý výzkum ovlivnit. Takovým situacím bylo zabráněno osobním přístupem, avšak bez zaujetí a projevení politické preference výzkumníka. Z velké části se jednalo o práci a komunikaci s politiky, která, co se týče debaty, není vždy jednoduchá. Jak uvádí Mises (in Stejskal a

kol., 2020, s 66) „*vnější pozorovatel nemůže nikdy rozpoznat vnitřní procesy rozhodování pozorovaného*“. Možné riziko spočívá také v nezbytnosti dbát objektivitu při zpracování výsledků, proto je nezbytné zajistit konzistenci při analýze a nutnost dbát na nezobecňování výsledků. Limitem v oblasti rozhovorů je také jejich počet. Pro co nejlépe vypovídající výsledek mohlo být provedeno zcela jistě více rozhovorů s aktéry z různých skupin, avšak v tomto případě by mohlo dojít k opakování již zjištěných informací. Na druhou stranu větší množství dat by mohlo zajistit ještě lepší vhled do zkoumané problematiky. Nezbytné je také uvažovat nad proměnlivostí politického prostředí a je tak nutné mít na paměti, že i to, v jakém období byla analýza učiněna, hraje důležitou roli. Mezi limity se řadí mimo jiné malé množství literatury zpracované na téma nedostatků v legislativním procesu a také závislost studie na konkrétním zákonu, neboť jsou takové zákony, u kterých bude k nedostatkům docházet častěji, například z důvodu kontroverze či politické neshody. Z tohoto důvodu není možné závěry práce striktně generalizovat. Práce, která se věnuje nedostatkům může být pro velkou část aktérů citlivá, protože každý (zejména politik) prezentuje raději dobře odvedenou práci. Jedním z limitů je také časové omezení, které neumožňuje detailně pokrýt všechny legislativní aspekty.

2. Teoretická východiska

Pro porozumění práci je nezbytné představit základní pojmy, které se napříč prací vyskytují, ale také teoretická východiska, a to teorii principál a agent a teorii správcovství, která jsou využita k vysvětlení některých počinů v rámci legislativního procesu.

2.1 Legislativní nedostatek

Legislativní nedostatky představují významný problém, který může negativně ovlivnit efektivitu a spravedlnost právního systému. Takové nedostatky mohou mít různou podobu a jejich identifikace a odstranění je klíčové pro zajištění funkčního a efektivního právního rámce.

Nedostatek jako nedokonalost či to, co chybí k dosažení dokonalosti, je klíčovým pojmem v kontextu zkoumaného legislativního procesu a jedná se o poměrně komplexní pojem. Definice pojmu nedostatek se mění v závislosti na historickém a lingvistickém kontextu: Slovníček staré češtiny (1947) ho definuje jako nedokonalost, zatímco Staročeský slovník (1999) jako to, co chybí k představované dokonalosti. Legislativní nedostatek je vnímán rozlišně v závislosti na konkrétním autorovi. Například Gerloch (2017) za legislativní nedostatky považuje nejasnosti, mezery v právu a nesoulad právních předpisů, zatímco Knapp (1995) vnímá nedostatek jako jeden z hlavních problémů právního systému, který může vést k právní nejistotě. To potvrzuje i Fuller (1964), který zmiňuje legislativní nedostatky jako problém, který může narušit právní systém či Raz (1979), který zdůrazňuje, že právní předpisy musí být jasné a konzistentní, aby poskytovaly dostatečné vedení pro chování občanů a zajišťovaly právní jistotu. Dle Ochrany (2002) nedostatek v legislativním procesu představuje faktory, které brání dosažení zamýšleného cíle, jako jsou nedostatky informací nebo nevhodný postup.

Legislativní nedostatky mohou obecně vést ke snížení legitimacy právního systému a důvěry společnosti ve státní instituce. Současně mohou mít řadu dopadů na společnost, právní systém a ekonomiku, například Sen (2009) uvádí, že špatně formulovaná legislativa může posilovat sociální nerovnosti a diskriminaci a dle Rose-Ackerman (1999) mohou nedostatky usnadnit cestu korupci a zneužívání moci. Při legislativním procesu je tak nutné dbát pravidel, která normotvorbu řídí. Jedná se například o potřebnost změny či tvorby právní úpravy (Sládeček, 2019). V případě, kdy normotvůrce nedostatečně zváží takovou

změnu, může být celý zákonodárny proces provázen na to navazujícími komplikacemi, které brání „dokonalému“ legislativnímu procesu a jeho zdárným výsledkům. Legislativní proces může být mimo jiné negativně ovlivněn politickými zájmy, které převáží nad odborným posouzením, což může vést k přijetí zákonů, které nejsou dostatečně promyšlené nebo jsou šité na míru úzkým skupinovým zájmům.

2.2 Zákonodárny proces

V literatuře se zákonodárny neboli legislativní proces často zkoumá jako klíčový mechanismus demokratického rozhodování a formování právního řádu. Zákonodárny proces Sládeček (2019) vymezuje jako „uzavřený, resp. opakující se koloběh, který zahrnuje tyto etapy práce s legislativním materiálem: 1. příprava, 2. projednání, 3. schválení, 4. publikace, (5. změna nebo zánik)“. Přípravu zpravidla zastřešuje příslušný ústřední správní orgán, konkrétně jeho určitý odbor, typicky odbor legislativní (ibid.) Součástí přípravy je také interní a následně externí připomínkové řízení, které by mělo zajistit co nejlépe vypracovaný návrh. Následuje projednání návrhu zákona na daném úřadu, jehož ideálním cílem je vzájemná dohoda na současné verzi úpravy (ibid.). Spolu s projednáním je úzce provázáno schválení, kde konkrétní pravidla závisí na dané instituci a jsou zpravidla upravena zákonem (ibid.).

Baumgartner a Jones (1991) uvádí, že legislativní proces je místem, kde se střetávají různé politické zájmy a ideologie, a kde je jazyk právních textů upravován a formován v souladu s politickými cíli. Současně zkoumají, jak různé politické agendy a změny v politických podskupinách ovlivňují legislativní rozhodování a jak se politické instituce adaptují na nové politické výzvy (Baumgartner a Jones, 1991). Legislativní proces není tedy pouze technický, ale i politicky kontroverzní, přičemž jednání a kompromisy mezi politickými stranami často ovlivňují konečnou podobu právních předpisů. Politické rozhodování může také ovlivnit interpretační rámec právních norem a jejich uplatnění v praxi, čímž se stává nedílnou součástí celého legislativního procesu (Sabatier et al., 1993).

Při legislativním procesu musí být brán zřetel na zákonnou úpravu, která stanovuje jeho průběh. V České republice je tento proces regulován Ústavou České republiky a dalšími právními předpisy, jedná se například o již zmíněný kompetenční zákon, zákon o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, zákon o jednacím řádu Senátu nebo v tomto případě o interní předpisy, jakožto Legislativní pravidla vlády, jednací řád vlády či jednací řád Legislativní

radu vlády. Po podání návrhu zákona následuje první čtení, kde je návrh představen a posouzen z hlediska své základní ideje a záměru, následně je přidělen k projednání odbornému výboru (Legislativní proces projednávání návrhů zákonů). Poté následuje druhé čtení, ve kterém je návrh podrobněji projednán a mohou k němu být podávány pozměňovací návrhy (ibid.). Třetí čtení je zaměřeno na konečné schválení nebo zamítnutí návrhu zákon (ibid.). Pokud je návrh schválen Poslaneckou sněmovnou, postupuje do Senátu, kde je opět projednán (ibid.). Schválené zákony jsou nakonec předloženy prezidentovi k podpisu a následně publikovány ve Sbírce zákonů (ibid.). Nezbytné je však zmínit, že zákonodárny proces se mírně liší v závislosti na orgánu veřejné správy, který disponuje zákonodárnou iniciativou, v rámci této práce se tak jedná o vládu (posléze o skupinu poslanců). V takovém případě je dle kompetenčního zákona návrh zprvu projednán Legislativní radou vlády, která k zákonu vydává stanovisko (Legislativní pravidla vlády). Vláda však disponuje také ústavním právem vyjádřit se k jakémukoli návrhu zákona, který nepředložila (čl. 44 Ústavy ČR). Jednotlivá ministerstva, vzhledem k jejich odbornosti, hrají významnou roli při přípravě návrhů zákonů vlády. Důraz by měl být kladen také na nepodcenění důvodové zprávy, a to z důvodu změn, kterým může při legislativním procesu návrh dostat (Sládeček, 2019).

V případě, kterému se práce věnuje, dochází k přípravě vládního návrhu zákona ze strany Ministerstva vnitra (odboru voleb), jenž byl předložen vládě, která jej projednala a prostřednictvím zákonodárné iniciativy, uplatněné v jejím usnesení, postoupila k projednání Poslanecké sněmovně (Usnesení vlády České republiky ze dne 1. února 2023 č. 91 k návrhu zákona o správě voleb). V tomto okamžiku se však objevuje první anomálie legislativního procesu a vládní návrh zákona se “proměňuje“ do návrhu zákona skupiny poslanců (viz kapitola 3.1 Legislativní proces).

V souvislosti s legislativním procesem je nutné zmínit také rozhodování, které lze zkoumat z mnoha perspektiv (Ochrana, 2015). Sociální perspektiva se zaměřuje na aktivitu, kterou vyvíjí zainteresované veřejné orgány, jejichž mantrou je naplnění veřejného zájmu (ibid.). V tomto případě se tak jedná o výše zmíněné aktéry napříč celým procesem. Mezi další perspektivy relevantní pro legislativní proces je bezesporu možné zařadit informační či rozvrhovací hledisko (ibid.). V souvislosti s rozhodováním je nutné poznamenat, že všechny aktéry lze řadit do určitých “kategorií“, kterými jsou *rozhodovací subjekt*, *cílová skupina* (zde občané), *vykonavatelé rozhodnutí* (zde například úředníci legislativního odboru Ministerstva vnitra) pro které je typické, že představují zájmovou skupinu, což se může

promítat do pozitivní či negativní motivace (ibid.). Důležitou roli hrají *skrytí hráči*, kteří nemusí být na první pohled výrazní, ale jejich kroky mohou zásadně proměnit výslednou podobu (ibid.).

2.3 Volební právo

Jedná se o jedno ze zásadních práv občana, které mu zajišťuje možnost participace na věcech veřejných a je upraveno na ústavní úrovni, kde stanoví základní rámec pro volební právo. Jedná se konkrétně o Ústavu České republiky a Listinu základních práv a svobod, v níž je mimo jiné zaručena svoboda projevu. Právě volební právo je zásadním faktorem, který ovlivňuje zastoupení veřejnosti a politickou participaci občanů (Norris, 2004). Diskuse se často soustředí na otázky volební spravedlnosti, včetně efektivity volebních systémů při zajištění rovnosti a spravedlnosti ve volebním procesu (Carey, Hix, 2011). Norris (2004) současně uvádí, že jedním z klíčových faktorů, které ovlivňují volební účast je důvěra občanů ve volební proces. Transparentnost a férovost voleb jsou tedy zásadní pro zajištění vysoké volební účasti a důvěry občanů v politický systém.

Právo volební zahrnuje právo pasivní, kdy je občan volen a právo aktivní, kdy občan volí, které je v rámci návrhu zákona klíčové. Antoš (2008) uvádí, že pro nabytí volebního práva je nutné splnit cenzus neboli podmínky, kterými jsou v obecné rovině dle Ústavy ČR (čl. 18 odst. 3) občanství České republiky a dosažení 18 let nejpozději druhý den konání voleb. Pro volební proces, který zajišťuje demokratický výkon volebního práva je nezbytné splnění *communis opinio doctorum* principů – rovnost, přímost, tajnost a všeobecnost (Antoš, 2008). Ačkoli se může poslední princip zdát jako nejméně vypovídající, lze ho na základě Ústavy označit za velmi důležitý, právě z něj je možné vyvodit právo lidu kontrolovat veřejnou moc, která je nad nimi vykonávána. Dochází tak k překrývání moci mezi vládoucími a ovládanými, i z tohoto důvodu byly zvoleny teorie, které budou představeny následně. Tyto principy jsou nepostradatelnou součástí a hlavním aspektem, na který je nutné dbát při úpravě správy voleb ohled. Listina základních práv a svobod pak v čl. 21 stanoví, že občané mají právo podílet se na správě veřejných věcí přímo nebo volbou svých zástupců a zmiňuje princip rovnosti a tajnosti.

Úprava volebního práva je však v České republice roztržena do několika dalších právních předpisů a odpovídajících prováděcích vyhlášek, které zajišťují transparentnost, spravedlnost a rovnost volebního procesu, v závislosti na typu voleb – volby do

zastupitelstev krajů, do zastupitelstev obcí, do Evropského parlamentu, do Poslanecké sněmovny, do Senátu a volba Prezidenta republiky. Vzhledem k předmětu této práce je nutné zmínit i diskutovaný volební zákon, kterým je zákon o správě voleb, účinný od roku 2026 a dotýká se všech zmíněných voleb. Důležitou roli hraje také projednávaná novela zákona o správě voleb (pod sněmovním tiskem 596), která zavádí korespondenční hlasování. Volební právo je upraveno také v mezinárodních právních předpisech, jedná se například o Mezinárodní pakt o občanských a politických právech či Všeobecnou deklaraci lidských práv.

Organizaci a správu voleb v České republice zajišťuje Ministerstvo vnitra, které spolupracuje s Českým statistickým úřadem a Státní volební komisí. Tyto instituce jsou odpovědné za technické a administrativní aspekty voleb, včetně registrace kandidátů, tisku volebních lístků, organizace volebních místností a zveřejňování výsledků. Volební právo je chráněno řadou mechanismů, které zajišťují jeho řádné uplatnění jako je podání stížnosti na průběh voleb k Nejvyššímu správnímu soudu, který má pravomoc rozhodnout o neplatnosti voleb či volebních výsledků v případě zjištění závažných pochybení.

2.4 Veřejný sektor

Veřejný sektor a jeho správu je nezbytné definovat, neboť do této oblasti spadá předmětná správa voleb a současně lze, dle níže uvedeného, dovodit vliv veřejné správy na legislativní proces. Správa jako taková může být dle Sládečka (2019) záměrnou činností, která sleduje dosažení konkrétního cíle. Dle povahy cíle potom rozlišujeme správu soukromou a veřejnou (ibid.). Pro práci je klíčovou správa veřejná, která následuje veřejný zájem. Vyznačuje se omezením normami a dělí se na státní správu, samosprávu a ostatní veřejnou správu (ibid.). Veřejná správa nemůže být ztotožněna s mocí výkonnou, neboť právě veřejná správa je součástí této moci, která se skládá z mnohých činností několika aktérů (ibid.). Jedním z těchto aktérů je také vláda, v jejíž činnosti se při vedení veřejné správy, odráží její programové prohlášení (ibid.). Je proto nezbytné mít na paměti, že činnost vlády, jakožto vykonavatele veřejné správy, na rozdíl od politicky neutrálních orgánů, je ovlivněna do jisté míry jejím politickým charakterem (ibid.).

Analýza veřejného sektoru se často soustřeďuje na otázky výkonu veřejné správy, její efektivity, transparentnosti a odpovědnosti (Pollitt et al., 2011). Dále se zkoumají strategie a nástroje, které mohou zlepšit efektivitu veřejného sektoru a zvyšovat jeho

schopnost reagovat na veřejné potřeby (Osborne, 2010). Veřejný sektor se vyznačuje zaměřením na celospolečenský užitek a má svá specifika i při rozhodování, která jsou z většiny učiněna politickým hlasováním, čímž dochází k realizaci veřejné volby (Stejskal a kol., 2020). Součástí veřejného sektoru je také veřejná politika, která je nástrojem pro dosažení veřejnou volbou určených cílů (ibid.). Právě prostřednictvím ní je tak možné zasahovat do práv a povinností občanů (ibid.).

Všechny výše uvedené dílčí činnosti a znaky, které skýtá veřejný sektor se také odrážejí napříč legislativním procesem.

S veřejným sektorem je taktéž úzce spjata veřejná volba, která zahrnuje praxi rozhodování, ale také teorii veřejné volby jako vědní disciplínu (Ochrana, 2003). Volba označována za veřejnou se projevuje rozhodováním ve veřejném sektoru, a to zpravidla o ponechání současného stavu či jeho změně a je provázána s veřejným zájmem (ibid.). Vzhledem k tomu, že se v případě veřejného zájmu jedná o neurčitý právní pojem, je vykládán různými způsoby v závislosti na jednotlivých autorech. Například Hendrych (2009) uvádí, že „(..) veřejným zájmem je soubor všech zájmů, které se slučují a potkávají v pojmu obecné dobro.“. Ochrana (2003) uvádí, že nositelem veřejného zájmu je tzv. *sociální subjekt a jeho garantem je např. stát*. Současně je nutné mít na zřeteli, že veřejnému zájmu bude vždy nadřazen osobní zájem aktéra, který je nedílnou součástí kolektivního rozhodování (Stejskal a kol., 2020). Teorie veřejné volby následně přináší možnost analyzovat a modelovat chování aktérů ve veřejném sektoru, a to typicky čelních představitelů ve veřejných funkcích (ibid.).

Před představením klíčových teorií, pro co nejlepší vysvětlení a zanalyzování nejen chování aktérů, ale také jednotlivých kroků, je nutné uvést, že na problematiku, která je předmětem zkoumání lze nahlížet pohledem vícero teorií, v závislosti na předmětu zkoumání. Jednou z nich může být také teorie nastolování agendy – *agenda-setting*, která umožňuje vysvětlovat proces nastolování témat do veřejného prostoru (Reifová, 2004). Důvod, proč byly zvoleny následující teorie však bude uveden.

2.6 Teorie principál a agent

Teorie principál-agent je jedním z klíčových teoretických rámců využívaných v této práci a zabývá se vztahem mezi principálem (zadavatelem) a agentem (vykonavatelem). Teorie je velmi rozšířená, vznikla v institucionální ekonomii a vysvětluje vztahy vznikající na základě delegace moci (Ross, 1973). Nyní se však využívá také pro vysvětlování vztahů ve veřejné sféře, což je nezbytné pro pochopení fungování veřejného sektoru a řešení problémů spojených s delegováním úkolů a řízením těchto vztahů (Lane, 2005). Mitnick (1973) uvádí, že se teorie využívá také k vysvětlování byrokratických vztahů. Tato teorie se pokouší vysvětlit jednání aktérů, jakožto dvou smluvních stran, které jsou ve vztahu nadřízenosti, resp. podřízenosti, na základě smluvní dohody (Delreux et al., 2017).

Těžištěm vztahu je agent, který spravuje na něj delegovanou agendu principálem, který předpokládá, že agent bude plnit úkoly tak, jak bylo zadáno (Potůček, 2016). Moe (1984) však uvádí, že neexistuje žádné spolehnutí na to, že agent bude následovat principálovy zájmy, protože agent sleduje i zájmy své a cíle principála naplňuje dle aktuální výhodnosti nebo motivace. Hlavním důvodem pro delegaci činnosti na agenta je zejména snaha o snížení nákladů, ale také jeho odborná znalost (Waterman, Meier, 1998). Ačkoli principál delegací pravomocí přichází o část svého vlivu, při správně zvoleném agentovi, může ze vztahu benefitovat (Pospíšilová, 2017). Vztah principál – agent se tak vyznačuje výskytem *dilematu rozdílných zájmů* a informační asymetrie.

Podstatou *informační asymetrie* je nerovnost v informacích, kterými aktéři disponují. Tento zásadní prvek však kritizuje například Waterman a Meier (1998), kteří uvádí, že role informační asymetrie se liší v závislosti na oblasti a v některých případech nemusí hrát natolik zásadní roli. Holmström (1979) uvádí, že tato asymetrie ve vztahu vystupuje několikrát, a to buď ve formě skrytého konání (*hidden action*) nebo skryté znalosti (*hidden information*). V případě skrytého konání je dle Pospíšilové (2017) jedním z hlavních problémů v tomto vztahu možnost vzniku morálního hazardu, kdy agent může využívat své informační převahy nad principálem k prosazování vlastních zájmů. Nebezpečí vzniku morálního hazardu, kdy má agent příležitost jednat v rozporu se zájmy principála, protože jeho akce nejsou plně pozorovatelné, stvrzuje i Holmström (1979). V případě skryté znalosti se dle Pospíšilové (2017) jedná o fenomén nepříznivého výběru, kdy dochází k delegaci pravomoci, díky níž se agent dostane do informačního monopolu, který může principálovi zatajit nebo manipulovat ve svůj prospěch (ibid.). Jak uvádí Hlaváček J. a Hlaváček M.

(2008) je otázkou, zda je v těchto případech vůbec možné smluvně vytvořit takový vztah, který by byl pro obě strany výhodný. Mezi další prvky teorie užívané pro analýzu veřejné správy řadíme *motivační strukturu a systém kontroly* (Filipec, 2018), v původním ekonomickém modelu však bylo základních prvků šest (Miller, 2005).

Lane (2005) uvádí, že efektivní nastavení pobídek a odměn v rámci veřejné správy je zásadní pro motivaci agentů k plnění úkolů v souladu s očekáváními principála, čímž se snižuje riziko morálního hazardu. Dohled nad chováním agenta lze provádět také prostřednictvím sankcí ve finanční podobě, v podobě napomenutí či prostřednictvím personální obměny (Filipec, 2018). Existence kontroly je nezbytným aspektem pro účinnou delegaci (ibid.). V rámci literatury je kontrola zpravidla rozdělena na kontrolu *ex ante* (kontrola před delegací), která spočívá nejčastěji ve stanovení pravomocí agenta a jejich rozsahu a na kontrolu *ex post* (po delegaci), která se zaměřuje na jednání agenta a spočívá v uplatnění pozitivních i negativních sankcí (Pollack, 1997). Pospíšilová (2017) nad to uvádí, že v případě, kdy dojde k nečestnému jednání agenta vzhledem k jeho informačnímu monopolu, lze jej morálně odsoudit.

Náročnější je stav, kdy z důvodu administrativní hierarchie dochází k problému mnohonásobného principála, kdy každý sleduje svůj zájem a agent není schopný pokrýt cíle všech (Pospíšilová, 2017). Pospíšilová (2017) také problém principála a agenta charakterizuje jako jakýsi rozsáhlý řetězec vztahů, v němž se v roli principála a agenta aktéři různě mění v závislosti na jeho fázi.

Waterman a Meier (1998) uvádí, že na základě míry informovanosti mohou nastat 4 typy vztahů mezi principálem a agentem, které se odehrávají za souladu či konfliktu v oblasti cílů, a to:

1. oba disponují vysokou informovaností – vztah je symbiotický,
2. oba mají malé množství informací,
3. principál disponuje větším množstvím informací,
4. agent disponuje větším množstvím informací (typický případ teorie) (ibid.).

V případě legislativního procesu je třeba brát zřetel na to, že chování aktérů, ať už agentů či principálů, je z velké části ovlivněno politickým prostředím. Pospíšilová (2017) však uvádí, že až na menší výjimky se s touto teorií v českém prostředí politologické literatury nesetkáváme často. Ačkoli vztahy delegace, které teorie zkoumá mají velmi blízko k politice, je nutné při zkoumání tohoto prostředí zohlednit podmínky, a to zejména specifický kontext (ibid.).

Ačkoliv se tedy jedná o teorii vycházející z ekonomie, je díky ní možné srozumitelně vykládat také delegační vztahy, které existují v legislativním procesu, a který se v některých případech stává velmi silnou politickou záležitostí. Tento přístup proto umožňuje identifikovat, kde může docházet ke konfliktu zájmu a jaké (kontrolní) mechanismy by mohly být implementovány ke zlepšení efektivity a transparentnosti legislativního procesu.

2.7 Teorie správcovství

Teorie správcovství známá také pod označením *stewardship theory* by se dala označit za jakousi alternativu či alternativní pohled na vztah agent – principál. Tato teorie je naopak od té přechozí ovlivněna psychologii a sociologií, přičemž zkoumá to, zda *správce jedná v zájmu vlastníka* (Donaldson a Davis, 1991) a vychází z předpokladu, že *kolektivní jednání přináší větší užitek než konání individuální*. To potvrzuje i Davis, Schoormana a Donaldson (1997), kteří uvádí, že teorie je založen na myšlence agentů jako pro-organizačních a důvěryhodných kolektivistů. Hernandez (2008) uvádí, že teorie předpokládá chování, které klade dlouhodobé zájmy skupiny před osobní cíle jednotlivců, to potvrzuje i Van Slyke (2007). Teorie je tedy založena na předpokladu, že správce je motivován jednat v nejlepším zájmu vlastníka, čímž se odlišuje od teorie přechozí, která je založena na zpravidla rozporných zájmech agenta a principála a asymetrii informací (Hernandez, 2008). Teorie vychází z vnitřní motivace, důvěry, pocitu osobního naplnění a odpovědnosti jako klíčových prvků, zatímco důvěra ve vůdce je nezbytná pro vytvoření podpůrného a etického pracovního prostředí (Hernandez, 2008). Zásadní roli tedy hraje vnitřní motivace a hodnoty jako klíčové faktory, které vedou správce k tomu, aby jednali v nejlepším zájmu organizace (Davis et al., 1997). Agent je tak v této teorii vnímán jako správce, který oddaně naplňuje zájmy principála, jakožto vlastníka, neboť se většinou identifikuje s danou organizací a jejími cíli (Hernandez, 2008). To následně vede k lepším výkonům instituce (Davis et al., 1997). Motivace správce tedy nespočívá pouze ve finanční odměně, ale zásadní roli hrají *morální hodnoty*, především plnění závazku, odpovědnost či důvěra (Donaldson a Davis, 1991). Důraz je kladen také na otevřenou komunikaci, sdílení informací a spolupráci, což vede k efektivnějšímu plnění cílů (Van Slyke, 2007). Vzhledem k tvrzení Davise, Schoormana a Donaldsona (1997), že je tento model životaschopný v podmínkách silné důvěry a sdílených hodnot, by měl být identifikovatelný právě ve veřejné správě vzhledem k důrazu na společenskou odpovědnost.

Teorie byla v 80. letech kritizována z důvodu některých limitů a stavěna do kontrastu k teorii principála a agenta (Donaldson a Davis, 1991). Nyní je však zcela jasné, že teorie mohou existovat společně a vzájemně se doplňovat, to dokládá ve svém výzkumu i Van Slyke (2007). Williamson (1993) uvádí, že není možné generalizovat fakt, že úředníci nenaplňující zájem nadřízených tak činí schválně a tak, aby maximalizovali své vlastní zájmy. Knauppi a van Raaij (2015) uvádí, že nad správcem (na rozdíl od agenta) není nutné dodržovat kontrolu, neboť věří, že sledováním cílů svých nadřízených uspokojuje i cíle své.

Teorie správcovství je pro analýzu legislativního procesu relevantní díky poskytnutí alternativní perspektivy na motivaci a chování veřejných činitelů. Na rozdíl od teorie principál-agent, která často předpokládá konflikty zájmů a potřebu kontrolních mechanismů, teorie správcovství pracuje s předpokladem, že za určitých podmínek mohou být veřejní činitelé motivováni k tomu, aby jednali v nejlepším zájmu veřejnosti. Analýza prostřednictvím této teorie může přispět k návrhu efektivnějších politik a struktur, které podporují důvěru a spolupráci mezi různými aktéry v legislativním procesu.

Pro analýzu legislativní agendy v České republice je vhodná kombinace obou teorií, neboť každá z těchto teorií nabízí odlišné perspektivy a nástroje, které mohou přispět k hlubšímu pochopení legislativního procesu a identifikaci možných zlepšení. Teorie principál-agent může být nápomocná při identifikaci a zmírnění konfliktů zájmů a problémů s asymetričností informací, zatímco teorie správcovství může nabídnout nástroje pro posílení důvěry a motivace k jednání v zájmu veřejnosti. Tento kombinovaný přístup umožňuje vyváženou analýzu, která bere v úvahu jak rizika, tak potenciální přínosy různých motivačních struktur a kontrolních mechanismů. I přes to je, vzhledem k nastavení systému veřejné správy v České republice, předpokládanou teorií, lépe vysvětlující jednání napříč zákonodárným procesem teorie principál a agent.

3. Návrh zákona o správě voleb

Debaty o změně správy voleb se vedou pravidelně, ať už ve formě zavedení korespondenčního hlasování, digitalizace či jiných technikálií. Nikdy se však ani přes některé pokusy nepovedlo sjednotit úpravu do jednotného kodexu. Mezi aktuální snahy lze zařadit například novelu ústavního zákona, která zavádí stálé volební obvody pro volby do Senátu a stanovuje pevný termín konání řádných voleb do Senátu a do zastupitelstev obcí

a krajů.¹ Je nezbytné mít na paměti, že při jakékoli reformě veřejné správy, tedy i reformě správy voleb, hraje zásadní roli široký politický konsenzus, neboť taková reforma by také měla být veřejným zájmem (Ochrana, 2015). Pokusem o částečnou reformu voleb je také poslanecká iniciativa ve formě návrhu na vydání zákona, kterým se mění zákon o správě voleb (zkoumaný návrh zákona) a některé další zákony, jejímž cílem je zavést možnost korespondenčního hlasování pro občany ČR nacházející se v zahraničí.² Součástí analýzy je tedy také to, zda je aktuálně neúčinný zákon novelizován v zájmu veřejnosti nebo se jedná o politické kroky.

Předloha vládního návrhu zákona o správě voleb byla připravena již za předchozí vlády premiéra Andreje Babiše a převzata ve stejném znění současnou vládou Petra Fialy. Ačkoli minulá vláda ve svém programovém prohlášení slibovala zavedení korespondenční volby (Programové prohlášení vlády České republiky, 2018) stejně jako činí současná vláda ve svém programovém prohlášení (2023). Návrh zákona o správě voleb však se zavedením korespondenční volby a se zjednodušením procesu nenakládá (viz. kapitola 3.1 Legislativní proces). Vládní návrh zákona tak byl kontroverzní zejména v krácení doby voleb a případné možnosti náhradní volby (Vládní návrh zákona o správě voleb). Důvodová zpráva k této původní vládní verzi uvádí, že je představován zejména z důvodu nutné modernizace volební úpravy, kterou zákonodárce vidí v zastaralém dvoudenním hlasování a absenci informačního systému správy voleb (Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona o správě voleb). V důvodové zprávě uvádí mimo jiné to, že správa voleb spočívá ve formě „tužka-papír“, avšak hlasování v této formě mu nevádí, jinými slovy, elektronizace hlasování není v návrhu diskutována.

Zákon tak ve své konečné podobě ve formě schváleného poslaneckého návrhu počítá se zavedením informačního systému správy voleb, který slouží například k evidenci voličů či podávání kandidátních listin. Současně upravuje registrační řízení, činnost volebních komisí, hlasování v jiném volebním okrsku či výkon volebního práva znevýhodněných osob.

¹ Vládní návrh ústavního zákona, kterým se mění ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů, a ústavní zákon č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky, ve znění ústavního zákona č. 300/2000 Sb.

² Návrh poslanců Víta Rakušana, Petra Fialy, Mariana Jurečky, Markéty Pekarové Adamové, Ivana Bartoše, Josefa Cogana, Marka Bendy, Aleše Dufka, Jana Jakoba, Jakuba Michálka, Lucie Potůčkové, Evy Decroix, Jiřího Navrátila, Michala Zuny a Olgy Richterové na vydání zákona, kterým se mění zákon o správě voleb a některé další zákony.

3.1 Legislativní proces

Jak již bylo zmíněno, v rámci legislativního procesu byl v první fázi připraven vládní návrh zákona o správě voleb v roce 2018/19 na Ministerstvu vnitra za tehdejšího ministra a nastupující vládou byl předložen v únoru roku 2023 do Poslanecké sněmovny pod sněmovním tiskem č. 379 a 380. Na této formě návrhu však nebyla politická shoda, paradoxně kvůli tomu, že návrh obsahoval jednodenní volby, které současná opozice – původní vláda do návrhu zákona sama za své vlády vložila. Nicméně v důvodové zprávě k vládnímu návrhu je zmínka o tom, že existuje politická shoda nad zavedením jednodenních voleb, což je s tím v přímém rozporu (Důvodová zpráva, s. 92). Současně je nutné zmínit, že vládní návrh zákona o správě voleb připraven za minulé vlády Andreje Babiše zahrnoval mimo jiné i korespondenční hlasování pro občany v zahraničí. Tento fakt tak stvrzuje výpověď respondentů M o proměně hnutí ANO 2011, kdy by tento institut nebyl v době minulé vlády neakceptovatelný, ale aktuálně již není politicky výhodný. Ačkoliv se sice stále jedná o legislativní proces, je nutné mít na paměti, že je z velké míry ovlivněn politikou, která je založena na sledování účelů a účelovosti jako takové.

Na tomto místě práce vychází, z již výše zmíněných, etap legislativního procesu. Výše zmíněný původní návrh zákona byl připraven Ministerstvem vnitra (odborem voleb) a po projednání v rámci Legislativní rady vlády a jednání vlády byl následně prostřednictvím usnesení navržen k projednání Poslanecké sněmovně v únoru 2023 pod sněmovním tiskem č. 379. Organizační výbor Poslanecké sněmovny doporučil návrh zákona k projednání v prvním čtení, k tomu však již nedošlo, neboť nastala politická jednání, která měla za cíl nalézt politickou shodu. Respondenti uvádí, že k návrhu zákona byla vytvořena pracovní skupina, v níž proběhla jednání, na nichž si každá strana snažila prosadit své. Vláda potřebovala udělat primárně technicko-parametrické změny, které se týkaly správy voleb a byl na ně dle respondentů C kladen důraz ze strany Evropské unie. Současně však potřebovala disponovat ústavní většinou pro podporu výše zmíněné novely Ústavy. Instituty, které měly v ten moment přidanou hodnotu byly jednodenní volby a korespondenční hlasování, které však byly neprůchozími přes opoziční strany. Jak uvádí koaliční respondenti, vláda a její poslanci tedy využili pomyslného pocitu vítězství opozice a instituty do zákona nezahrnuly. Proces by se dal označit za vyjednávání na politickém trhu, kdy vláda odstoupila od těchto dvou institutů a přistoupila na projednání návrhu zákona podle úpravy § 90 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, proto aby se úprava

správy voleb alespoň částečně posunula. Výsledkem těchto jednání tak bylo zpětvzetí návrhu v prosinci téhož roku a předložení poslaneckého návrhu zákona pod sněmovním tiskem č. 530. Jeho předkladateli jsou v tomto případě poslanci napříč politickými stranami, i těmi opozičními. Dle uvedeného ustanovení navrhovatel může již v prvním čtení s návrhem zákona navrhnout také to, aby s návrhem zákona Sněmovna vyslovila souhlas. Dochází tak k tomu, že není možné podávat pozměňovací návrhy, jedná se o tzv. zkrácené projednání. Paradoxně byla tato procedura vytvořena pro nekontroverzní instituty, avšak v tomto případě se jedná o institut, který byl z počátku silně kontroverzní a tato procedura byla využita proto, aby se znovu kontroverzním nestal. Respondenti se shodují na tom, že důvodem byla obava opozičních stran z předložení pozměňovacího návrhu na zavedení korespondenčního hlasování. Tento institut byl však i přesto předložen o několik měsíců později formou novely, tak jak naznačoval například respondent B, který uvedl: „*Takže, že koalice na těch jednodenních volbách, proto v tuto chvíli nebude trvat a tu korespondenční volbu si prosadí jiným způsobem v nesouvisejícím tisku*“.

Po vzniku poslaneckého návrhu zákona vláda využila svého práva vyjádřit se ke kterémukoli nevládnímu návrhu zákona do 30 dnů a k poslaneckému návrhu zákona vydala souhlasné stanovisko. Následně byl návrh projednán odpovědnými sněmovními výbory a na plénu Sněmovny byl přijat v prvním čtení. Jak uvádí v odpovídající kapitole Sládeček (2019), nezbytnou součástí kvalitního legislativního procesu je připomínkové řízení. Respondenti se však napříč stranami shodují na nedostatku či nestandardní situaci v absenci připomínkového řízení u poslaneckého návrhu. Vzhledem k tomu, že se jedná o volební zákon, lze z nálezu Ústavního soudu (Pl. ÚS 13/05) dovodit, že je vyžadován souhlas obou komor Parlamentu.

Návrh zákona byl z tohoto důvodu postoupen Senátu, který vzhledem k povaze zákona nebyl vázán 30denní lhůtou k projednání. Zde se stal garančním ústavně-právní výbor, kde se někteří senátoři snažili podat pozměňovací návrhy k návrhu zákona, neboť s velkou pravděpodobností nebyli informováni o politické dohodě mezi kluby z Poslanecké sněmovny. Hlasování výboru o návrhu bylo označeno za „zmatečné“ (pravděpodobně ze strany senátorů obeznámených s dohodou) a následně bylo projednávání přerušeno (Zápis z 21. schůze ústavně-právního výboru Senátu konaného dne 28. listopadu 2023). Z rozhovoru s respondentem N vyplývá, že zde došlo k tzv. komunikačnímu šumu, neboť nebyla pravděpodobně dostatečná komunikace mezi politickými kluby Sněmovny a Senátu. Z téhož rozhovoru vyplývá, že roli hraje také absence silné stranické soudržnosti u senátorů, kteří jsou sice součástí politických stran, ale také silnými individualisty a loajalita vůči stranám

je zde nižší než ve Sněmovně. Návrh projednala také Stálá komise Senátu pro Ústavu České republiky a parlamentní procedury, následně pokračovalo projednání na schůzi Senátu. Zde respondenti v době sběru dat očekávali, na základě politických domluv, jeho přijetí bez pozměňovacích návrhů, k čemuž také došlo. Následně byl návrh zákona podepsán prezidentem a vyšel ve Sbírce zákonů dne 16. dubna 2024 a od roku 2026 by měl nabýt účinnosti.

Jak již bylo uvedeno, následně byla předložena novela zákona upravující korespondenční hlasování ze zahraničí a při stanovení pevného času hlasování Poslaneckou sněmovnou schválena. Tato úprava by měla být účinná již od nadcházejících voleb do Poslanecké sněmovny a předchází tak účinnost i zkoumaného návrhu zákona. Otázkou pro další výzkum by tak mohla být motivace tohoto jednání, případně to, zda se jednalo o politický tah vlády vůči opozici se snahou ji obejít a prosadit si své.

Co se týče legislativního procesu a jeho kontinuity, lze jen stěží hovořit o ucelené legislativě (Potůček, 2007), jejímž cílem je zabránění kolizi. Pokud by byl například institut korespondenční volby upraven v přijatém zákoně o správě voleb, tak jak bylo zamýšleno, bylo by možné hovořit o naplnění principu včasnosti legislativy, který minimalizuje budoucí novelizace (ibid.). V tomto období tak naopak došlo k předložení návrhu zákona, který novelizuje další, ještě nepřijatý návrh zákona.

V rámci legislativního procesu je tak možné pozorovat mnohé nestandardní procesy, jak z důvodu politického vlivu, tak z důvodu, který uvádí například respondent G, že na tuto oblast je odborník každý a na plénu Sněmovny má potřebu se vyjádřit.

Pro doplnění kontextu je nutné zmínit časovou osu přípravy zákona, a to například ve srovnání se zákonem o zvláštních způsobech hlasování ve volbách do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky v roce 2021 a o změně některých zákonů. Ten byl zvolen z důvodu úpravy shodné oblasti, tedy správy voleb, ale také dobré funkčnosti v porovnání s krátkým časem na přípravu a zajištění realizace volebního práva, které mohlo být ohroženo. Návrh zákona byl připraven v rámci 10 dnů a bylo by tak pochopitelné, kdyby zde docházelo vzhledem k neobvyklé a ojedinělé situaci k nedostatkům a nutným dodatečným opravám. Krátký termín by mohl vést k nedostatečnému zpracování a následnému dopracování dodatků, což by v době pandemie mohlo ovlivnit volební právo zasažených skupin (Stejskal, 2002), to se však nestalo. Správa voleb upravená tímto zákonem fungovala dobře a byly naplněny všechny volební principy, neboť náhradní

způsoby hlasování zpřístupnily volby dotčeným osobám a nebyly zpochybněny soudem. Jedná se tak o názornou ukázkou zákona, který obsahuje zásadní úpravu a na jehož vypracování stačí několik dnů. Samotní respondenti potvrdili, že kvalitní zákonné úpravy jsou často otázkou několika dnů, na základě čehož lze předpokládat, že zkoumaná problematika vychází zejména z politického konfliktu.

Právě předmětný (vládní) návrh zákona o správě voleb se začal připravovat v roce 2018, což je dostatečně dlouhá doba na přípravu a následné úpravy. Lze tak konstatovat, že ačkoli byl diskutovaný návrh zákona připravován několik let, došlo k nedobře zpracovanému záměru, respektive k nezajištění politické shody a průchodnosti návrhu. Zatímco zákon zpracovaný za krátký termín svůj cíl pokryl, i když je nutné poznamenat, že v tomto případě nebylo třeba zajistit politickou shodu, neboť politické strany se shodovali na potřebě řešit akutní výzvy spojené s pandemií. Tento fakt tak poukazuje na to, že nemusí být ani tak zásadní to, jak dlouho je návrh zákona připravován, ale zejména to, zda je na něm politická shoda.

4. Analýza legislativní agendy

Nedostatky v legislativním procesu mohou zpravidla vést ke zvýšení ekonomických i personálních nákladů (Potůček, 2007) či snížení důvěry veřejnosti ve veřejné instituce. Z tohoto důvodu je tato část práce stěžejní, neboť se právě zde věnuje konkrétním nedostatkům předmětného zákona, pohledu aktérů a interpretaci jednání, která se v rámci legislativního procesu odehrávala. Současně jsou doplněna také politická doporučení, která by měla zajistit to, aby nedocházelo ke zbytečným nákladům a legislativní proces byl transparentní a důvěryhodný.

4.1 Nedostatky v legislativním procesu návrhu zákona o správě voleb

Zprvu bude zaměřeno na hmotné nedostatky neboli nevyhovující obsah v případě vládního návrhu zákona o správě voleb, který vnímali i občané. Tato skutečnost by se dala označit za jakousi laickou kontrolu veřejné správy ze strany veřejnosti (Sládeček, 2019). Nejednalo se sice o záměr zapojit veřejnost například formou veřejných konzultací, ale i tak lze hovořit o projevu, který může následně vyvolat změnu v jednání aktérů. V tomto případě je možné zmínit například náměty, připomínky a návrhy, které občanům zajišťují možnost participace na věcech veřejných a ani zde tomu nebylo jinak. Úřad vlády České republiky v období prezentace vládního návrhu zákona zaznamenal několik takových podnětů, které se týkaly zejména nesouhlasu s krácením doby voleb (Odbor komunikace Úřadu vlády ČR). Občané se nejvíce vyjadřovali k návrhu jednodenních voleb, který dle nich není potřebný, neboť stávající systém dobře funguje. Současně upozorňují na důležitější problémy správy voleb, které je třeba řešit, zejména korespondenční hlasování, případné extrémní zatížení volebních komisí či nejasnost hlasování osob zaměstnaných ve zdravotnictví v režimu 24hodinové pohotovostní služby v rámci jednodenních voleb (ibid.). Při pohledu na návrh zavádějící jednodenní volby pohledem veřejné volby, jejímž hlavním kritériem je celospolečenský užitek (Stejskal a kol., 2020), je nutné konstatovat, že by v tomto případě k celospolečenskému užítku nemuselo dojít, a to z důvodu velké nespokojenosti části veřejnosti, která dvoudenní volby uznává za tradiční a obává se výše zmíněných problémů.

Současně mnozí z respondentů označují návrh jednodenních voleb za nešťastný a nedostatečný ve smyslu jeho “domyšlení“. Zatímco pracovní doba, mimo administrativní

činnost před a po hlasování, volební komise činí v současné době 14 hodin, vládní návrh zákona počítal s pracovní dobou 15 hodin (pátek 7:00 – 22:00), která opět nezahrnuje s tím spojenou administrativu či sčítání hlasů po skončení. Za absurdní je označována navrhovaná změna doby hlasování v několika ohledech. Prvním z nich je bezesporu již zmíněná aktivita volební komise. Ta by byla po 15hodinovém volebním dni vzhledem k národní zvyklosti nucena sčítat hlasy, což ve velkých volebních obvodech trvá řadu hodin. Lze tedy dedukovat, že by mohlo s velkou pravděpodobností docházet i k vyšší míře chybovosti. Pokud by mělo hlasování probíhat v jednom dni, s ohledem na aktivitu volební komise, by musely být alespoň dvě směny volební komise, případně by muselo sčítání hlasů následovat v sobotu, což sami respondenti označují za nesmyslné, neboť to neřeší problém zabezpečení hlasů přes noc, který návrh měl řešit a zahrnuje další četnou administrativní a finanční zátěž v podobě náboru více členů. Na základě analýzy dokumentů by tak v tomto případě nedošlo ani k finanční úspoře, ani k minimalizaci nebezpečí ovlivnění voleb. Zajímavý je též fakt, který vyzdvihuje respondent F, že již v roce 2000 se návrh krácení doby hlasování zhodnotil jako nevhodný. Respondenti, kteří se zavedením voleb v jeden den nesouhlasí zmiňují zejména českou tradici a princip, který vyhovuje všem. Zásadním argumentem pro nezavedení jednodenních voleb, na kterém se respondenti napříč skupinami shodují je však nastavení systému komunálních voleb, který je ve velkých městech natolik složitý, že není slučitelný s jednodenní volbou.

Významnou roli může hrát také politická soutěž, neboť návrh jednodenní volby se staví zejména proti voličské základně stran v produktivním věku. Optikou tohoto pohledu by se dalo předpokládat, že se sníží volební účast osob v produktivním věku a dojde k největší ztrátě voličské základny právě u vládní koalice, ale částečně také u opozičního hnutí ANO. Právě zde jsou voliči nejčastěji mladí produktivní lidé či voliči ve středním věku (Median, 2024). Jednalo by se tak o velmi netaktický politický krok ze strany vlády, v její vlastní neprospěch. Tento fakt dokládá i Stanovisko Legislativní rady vlády k návrhu zákona o správě voleb.

Obecně systém České republiky přistupuje k výkonu volebního práva ve smyslu konání voleb ve dvou dnech poměrně liberálně, například vzhledem k zajištění zabezpečení volebních urn, a nejedná se o situace, které by v minulosti vyvolávaly konflikty. Silným argumentem, který uvádí i respondenti je fakt, že ve většině zemí je jednodenní volba. Avšak ve většině z nich je standardem právě korespondenční hlasování či sčítání hlasů v rádech několika dnů, v některých případech až týden. Proto není možné takovou komparační formuli

aplikovat na systém České republiky, kde je navíc tradiční sledování výsledku v tentýž den ukončení voleb. Z tohoto důvodu by mělo být prováděno srovnání mezi ekvivalentními systémy. Mimo jiné by došlo k donucení všech aktérů zainteresovaných do volebního procesu, tedy komisí, médií či úředníků pracovat v noci, což s sebou nese mnohá další rizika.

Odbor voleb Ministerstva vnitra odůvodňuje význam zavedení jednodenních voleb v odpovědi pod č. j. MV-25890-2/OV-2023 z března roku 2023. V první řadě argumentuje zrychlením průběhu voleb, avšak reálně se doba prodlužuje o další hodinu. Apel je kladen zejména na bezpečnost uchování volebních urn přes noc, je však nutné zmínit, že v historii voleb na našem území nikdy nedošlo k odcizení urny přes noc. Jedná se o argument, který od respondentů zazníval také často a směřoval i k jednodušší organizaci. Naopak nejrizikovější otázka bezpečnosti – hlasování do přenosné urny, by dle návrhu zůstala. Co se týče nákladů na pronájem volebních místností, jedná se o velmi diskutabilní fakt. Vzhledem k tomu, že vládní návrh počítal s konáním voleb v pátek, bylo by nutné zajistit prostory již od rána. Je však třeba počítat také s přípravami, a to až 10 dnů před volbami (Shrnutí závěrečné zprávy RIA), což již citelně může zasahovat do vzdělávacího systému v případech, kde se volby konají v budovách škol, i tento fakt zmiňuje Stanovisko Legislativní rady vlády k návrhu zákona. Vzhledem k pronájmům by to sice nemuselo vést ke zvýšení finančních dopadů, ačkoli pravděpodobně vedlo, vzhledem k prodloužené době hlasování o jednu hodinu. Ale je téměř jisté zvýšení dopadů společenských, ve smyslu hlídání dotčených školáků a zanedbání výuky, nejen v daný den, ale také v době příprav. V diskutovaném dopise se věnují také možnostem, které by mohly využít osoby vykonávající 24hodinovou směnu. Jedná se například o hlasování v předstihu, hlasování do přenosné volební schránky či hlasování na základě oznámení o hlasování v jiném okrsku. Na tomto místě musí být uvedeno, že tyto informace byly v průběhu jednání vypouštěny také veřejně prostřednictvím médií a vznikal tak komunikační šum. Lze také podotknout, že zavedení těchto náhradních institutů, zejména hlasování do přenosné schránky, by nikterak nezvyšovalo bezpečnost pro uchování hlasování a princip tajnosti, o které zákon usiluje. Konečně opět i Stanovisko Legislativní rady vlády k návrhu zákona o správě voleb uvádí rozpor institutu hlasování v předstihu vzhledem k uveřejňování předvolebních průzkumů. S tím se také pojí výše nákladů na komise, které by zajišťovaly hlasování do přenosné schránky, neboť nelze reálně odhadovat, že by tento proces byly schopné zajistit komise z volebních místností. Velmi zajímavě působí, fakt, že v rámci Shrnutí závěrečné zprávy RIA k předmětnému zákonu je uvedeno, že při současné době voleb dochází k vynakládání

zbytečných finančních i personálních nákladů. Vzhledem k výše uvedenému lze však konstatovat, že náklady by při schválení diskutovaného návrhu byly pravděpodobně i vyšší.

Směrem k obavám z únavy členů volebních komisí a chybného sečtení, ministerstvo vnitra reaguje již konanými volbami v jeden den, jedná se o dodatečné volby do zastupitelstev, které se však nekonají celorepublikově a nevzniká tak následná plošná zátěž Českého statistického úřadu. Vládní návrh zákona navíc uvádí povinnost předsedy či pověřeného člena volební komise k neprodlenému předání zápisu o výsledku hlasování (§ 66 odst. a) vládního návrhu zákona o správě voleb), na základě čehož lze potvrdit noční zátěž volebních komisí a pověřených osob ČSÚ, která již byla naznačena. Současně je ve Shrnutí závěrečné zprávy RIA uveden předpokládaný harmonogram voleb, který pro zapisovatele volebních komisí začíná v den voleb „nastavením budíku ve 4 hodiny“. Následuje sraz v 5 hodin, v 7 hodin startuje hlasování, které končí ve 22 hodin a začíná sčítání hlasů, které může trvat do dalšího rána (Shrnutí závěrečné zprávy RIA). Pro mnohé se tak jedná o více než 24hodinové směny, které obnáší činnost nezbytnou pro zajištění demokracie země. Ačkoli by člen komise měl nově nárok na 2 hodiny volného času, ani to nezajišťuje správné sečtení hlasů. V rámci zprávy je také uvedeno, že v již výše zmíněných jednodenních volbách, členové volebních komisí neuváděli, že by trpěli podstatnou únavou. Je však nutné zdůraznit, že člověk objektivně po 24 hodinách beze spánku ztrácí pozornost.

Z obsahové perspektivy je zákon ze strany respondentů hodnocen spíše jako nutná legislativa upravující pouhé technické detaily.

Z hlediska procesního lze vést diskusi nad tím, zda neměl být v první řadě přijat zákon o korespondenční volbě, kterou má vláda v programovém prohlášení, na nějž by se s tímto zákonem „kodexového typu“ spolu s institutem jednodenní volby, mohlo navázat společensky lépe a srozumitelněji. Respondenti korespondenční hlasování ze zahraničí vnímají v zásadě jako striktně oddělené téma od jednodenní volby a zároveň poukazují na to, že tyto instituty na sobě nejsou závislé. Ti, kteří s jeho zavedením nesouhlasí, tak činí nejčastěji z důvodu obav z fenoménu family voting (ovlivnění rodinou při hlasování), nedodržení ústavních principů či ze zneužití hlasování krajany žijícími u hranic. Tento problém vyzdvihuje respondent K, který uvádí, že *„...by se asi, myslím, prolomila rovnoprávnost mezi krajany bydlícími těsně za hranicemi a lidmi bydlícími u hranic zevnitř, protože by měli stejnou vzdálenost do volební místnosti, stejné náklady, ale měli by různá práva. Ten, kdo by bydlel za hranicemi v zahraničí, tak by mohl volit korespondenčně a ten,*

kdo by bydlel ve vnitrozemí a měl stejnou volební místnost třeba, tak by, si myslím, protože to by nebyl jednotlivý případ, ale bylo by to okolo celých hranic, že by tam byl byla diskriminace vevnitř...“.

Ačkoli důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona uvádí, že se předmětný návrh dotýká některých pravidel ústavního pořádku jen částečně, lze hovořit o nedostatku ve smyslu ne/zajištění rovného volebního práva v případě, kdy by nebylo zajištěno hlasování v předstihu, do volební schránky či korespondenčně pro skupiny obyvatel, které, jak již bylo zmíněno, vykonávají celodenní služby. Velká část zemí, kterými bylo při snaze krátit čas voleb argumentováno, totiž korespondenční volbou již disponuje. V případě, že by tak došlo k přijetí návrhu zákona v původní verzi, mohlo by dojít k diskusím o znepřístupnění volebního práva, jakožto práva ústavního, neboť by mohl být přístup některým skupinám zkomplikován. Je však nutné mít na mysli, že volební právo je stále pouhým právem občana a nejedná se o jeho povinnost, to však stále neznamená, že by stát měl klást překážky k jeho výkonu, což vyzdvihuje jeden z respondentů.

V rámci procesní stránky musí být zmíněna také důležitost strategického řízení, které má na konečném výsledku významný podíl. Zde lze však hovořit spíše o nedostatečném strategickém řízení způsobeném zejména z důvodu chování aktérů, kteří například nejsou schopni tvořit koalice (Ochrana a kol., 2016). Autoři mezi důvody nedostatečného strategického řízení uvádí mimo jiné pasivní postoj občanů a nedostatečnou komunikaci mezi státem a veřejností (ibid.), v tomto případě, na základě analýzy dokumentů, však není možné analyzovat pasivitu veřejnosti jako důvod, proč strategické řízení nefunguje.

Celý legislativní proces doprovází také nedostatek komunikace či její selhávání, která je nejčastěji jako nedostatek zmiňována ze stran respondentů jako nezbytný prvek pro úspěšný legislativní proces. Například respondent M uvádí: „*Tady je problém ten, že err ta současná vláda a ministerstva nejsou schopni veřejnosti dostatečně vysvětlit kroky, které dělají*“. To potvrzuje důvodová zpráva a komunikace Ministerstva vnitra, kdy ani jedna nevysvětluje dostatečně jednotlivé kroky a jejich motivaci. Kupříkladu ve smyslu návrhu na zavedení jednodenních voleb a jednotlivých změn, které se v rámci procesu s tímto institutem děly. Vzhledem k roztržité společnosti a napjaté atmosféře by právě politici měli vystupovat jako aktéři uklidňující a sjednocující společnost.

Vzhledem k přelíčení obsahu vládního zákona do návrhu zákona skupiny poslanců s vynecháním diskutovaných kontroverzních institutů, respondenti podotýkají, že taková problematika by neměla být upravována návrhem poslaneckým, ale vládním. Úprava správy

voleb byla také již dlouho diskutována ve snaze přípravy kodexu, který bude jednotně upravovat celou tuto oblast, neboť nedostatek je spatřován také v roztržitosti a existenci obecné a zvláštní části úpravy. Stejně tak důvodová zpráva vládního návrhu zákona uvádí, že snahou návrhu je zavedení jednoho společného obecného předpisu, kterým tento zákon, i na základě výpovědi respondenta F není.

Typickou formou realizace veřejné politiky jsou státní zásahy, které mohou v mnoha případech selhávat (Stejskal a kol., 2020). Za státní zásah lze nepochybně označit i snahy o změnu správy voleb. Nejčastější selhání jsou z důvodu prodlení či nedostatku informací (ibid.) a takové příčiny mohou vést právě ke vzniku nedostatků. V první řadě musí být zdůrazněna časová rovina, kdy dochází zejména k rychlým proměnám nálady ve společnosti a společenské situaci jako takové, zejména v dnešní době. V tomto případě lze za selhání považovat prodlení, které přirozeně vychází z nutných administrativních a konzultačních kroků, jenž vyžaduje legislativní proces, ale také ze střetu zájmů různých aktérů. Nedostatkem je zde zejména chybějící úprava korespondenční volby z minulých let, která by odpovídala potřebám 21. století, a která by mohla ulevit jistým vyjednáváním o vládním návrhu zákona. V rovině informační asymetrie se jedná zejména o odlišné informace, kterými disponující úředníci – zpracovatelé, ale také vláda a občané, neboť političtí představitelé velmi často neví, co občany skutečně trápí a jaké jsou jejich preference. Respondent M za obecně opakující se nedostatek v zákonodárném procesu označuje absenci erudovaných podkladů ze stran ministerstev pro kompetentní rozhodování.

Celou problematiku dokresluje absence komplexní analýzy. Vzhledem k tomu, že členové vlády mají, z důvodu velmi obsáhlého pokrytí mnohých oblastí, často odlišné představy o realitě, je zřejmé, že podklady pro jednání vlády a její rozhodování z tohoto důvodu připravují kompetentní osoby a odborníci na danou problematiku, problém však nastává v případě, kdy tito aktéři mohou být zaujatí a propisovat do podkladů osobní postoje. Podklady pro jednání ve formě analýz mohou také vycházet ze zastaralých dat, což souvisí s dynamicky se proměňující atmosférou ve společnosti (Stejskal a kol., 2020). Proto, aby bylo navrženo a následně přijato kvalitní opatření, je nutné, aby aktér, zde vláda, disponoval informacemi, na základě, nichž je schopen činit odpovědná rozhodnutí (ibid.). Jak uvádí Stejskal a kol. (2020), není možné, aby aktér disponoval vždy všemi informacemi, z tohoto důvodu dochází k přijímání neefektivních a nespravedlivých rozhodnutí, která mohou v některých případech konečný stav změnit k horšímu.

Mezi obecné nedostatky legislativního procesu respondenti dále řadí nedostatečné prodiskutování, spěch či politické tlaky.

Předmětný legislativní proces byl ze strany aktérů hodnocen jako všeobecná shoda na minimum, která zajistila úpravu technikálií a sjednocení úpravy voleb. Současně je nutné podotknout, že respondent F uvádí: „... zase bych vyzvedl, že je dobře, že je tady poměrně dlouhá legisvakanční lhůta³.“, což je u tak zásadních úprav důležité. Každopádně je legislativní proces hodnocen částí respondentů jako nestandardní, ovlivněný politickými tlaky a bojem. Z většiny kritizují návrh jednodenní volby, ať už z důvodu tradice dvoudenního systému či neslučitelnosti s komunálním systémem voleb. Respondenti obecně doporučovali lepší komunikaci změn, aby byla zajištěna transparentnost a důvěra veřejnosti ve státní instituce.

4.2 Postoj aktérů k legislativnímu procesu a jeho interpretace

Na tomto místě bude diskutována role aktérů při tvorbě návrhu zákona a jejich postoj k legislativnímu procesu. Současně je rozebráno také jejich jednání v rámci procesu a vysvětleno prostřednictvím teorií. Je však nutné podotknout, že debaty, které se týkají témat jako jsou volby je nutné vnímat jako debaty, které jsou na pozadí silně politicky zabarvené, avšak velmi často je směrem k veřejnosti argumentováno odborně a právně (Wiesner et al., 2017). V následujících řádcích práce vychází z kvalitativní analýzy provedené prostřednictvím rozhovorů s experty na veřejnou správu, členy Legislativní rady vlády a se zástupci politických stran Parlamentu České republiky.

Respondenti shodně kritizují proces schvalování vládního návrhu zákona o správě voleb. Konkrétně poukazují na nedostatek transparentnosti, nestandardní proces či politické manévrování. Právě četná kritika politického manévrování potvrzuje v první části práce stanovenou hypotézu, že činnost vlády, jakožto vykonavatele veřejné správy je částečně ovlivněna politickým vlivem. Respondent L odsuzuje nedostatečnou přípravu zákonů, což může být způsobeno nedostatkem kvalifikovaných pracovníků a organizačních nedostatků,

³ Doba mezi platností a účinností zákona, která souží pro seznámí veřejnosti s jeho zněním.

respondent N poté zdůrazňuje manipulativní zastavení zákona ústavně-právním výborem Senátu a excesivní obstrukce, což naznačuje problematickou transparentnost a nedostatečnou komunikaci. Diskutována je také nestandardnost, kdy respondent N hovoří o nestandardním schvalování a O zmiňuje neideální postup. Nedostatek fundovaných podkladů a často chybějící jasné směřování vedou k opakovaným diskusím a zpožděním při přijímání zákonů. S tím souvisí také nedostatek kompetence některých subjektů účastnících se legislativního procesu, což může vést k nepřesným připomínkám a snížené kvalitě přípravy návrhů zákonů, kterou zdůrazňuje respondent G. Respondent C poté kritizuje nedostatečnou komunikaci ze strany vlády ohledně změn v návrhu o průběhu voleb, což může vyvolat obavy u určitých skupin obyvatel. Nad to dodává, že vláda by měla lépe vysvětlit změny a včasěji zapojit relevantní aktéry a opozici do procesu tvorby zákona. Respondent J uvádí také to, že úředníkům může být udělen pokyn, aby nepřipomínkovali některé aspekty návrhu zákona, čímž se omezí jejich role jako odborných garantů. Tato anomálie však nebyla v rámci této konkrétní analýzy zachycena.

Z výpovědí respondentů je patrné, že diskuse o legislativních změnách týkajících se volebního procesu je komplexní a různorodá. Zatímco někteří zdůrazňují potřebu důkladného komunikačního procesu a posílení transparentnosti, jiní poukazují na nedostatky v samotném legislativním procesu, jako jsou nedostatky v kompetencích a účasti aktérů, nedostatek koncepčního přemýšlení, orientace na politický zisk a nízká kvalita debat. Někteří respondenti vítají kompromisní přístup k legislativním změnám a zdůrazňují potřebu modernizace a zefektivnění volebního systému, zatímco další upozorňují na rizika a nedostatky spojené například s navrhovaným zkrácením volebního procesu na jeden den či se zaváděním korespondenčního hlasování. Celkově lze na základě analýzy konstatovat, že diskuse o legislativních změnách ve volebním procesu reflektuje širokou škálu názorů a priorit a ukazuje na důležitost důkladného a transparentního procesu tvorby zákonů, který bere v úvahu potřeby a zájmy veřejnosti.

Tato část práce se zaměřuje na vysvětlení jednotlivých jednání, která se v rámci legislativního procesu konala, pomocí teorie agent a principál a teorie správcovství. Pro toto zkoumání a vysvětlení jsou od sebe jednání a kroky v rámci legislativního procesu odděleny, tak aby bylo možné co nejlépe jednotlivé procesy, úkony a tahy vysvětlit pomocí zvolených konceptů. Jak již bylo vysvětleno v odpovídající kapitole, která se věnuje teorii principál a agent, jedná se o rozsáhlý řetězec vztahů, v němž se v roli agenta a principála aktéři různě

střídají v závislosti na jeho fázi (Pospíšilová, 2017). Vzhledem k tomu, že Česká republika je parlamentní demokracií, lze i na tomto typu systému sledovat vztahy principál a agent (*Strøm in Pospíšilová 2017*). V takto uspořádaném státu je delegace pravomocí jednodušší než v prezidencialismu (Pospíšilová, 2017), avšak vztahy jsou založené na nepřímé delegaci⁴, což zvyšuje ztráty a snižuje odpovědnost (*Lupia in Pospíšilová 2017*). Současně je nezbytné mít po celou dobu analýzy na paměti, že teorie byla primárně vytvořena pro soukromý sektor a v rámci zkoumané problematiky tak existuje několik odchylek (Pospíšilová, 2017).

Role agenta byla na základě analýzy často spojena s vykonáváním pokynů ze strany principálů – vyšších politických úrovní jako je vedení politické strany/koalice. Role správce pak zahrnovala vyvažování zájmů a hledání kompromisů mezi různými politickými a institucionálními aktéry, aby byl proces tvorby zákona efektivní a funkční. Dynamiku legislativní agendy stvrzuje také zjištění, že v několika situacích lze identifikovat dvojí roli aktérů. Například respondent A vystupoval jako principál i agent. V roli principála jako zpravodaj a člen pracovní skupiny měl A významný vliv na formování konečné podoby zákona. V této roli koordinoval práci na návrhu a zajišťoval, aby byl schválen se širokou politickou podporou. Na druhé straně jako agent – zástupce politické strany (principál – politické vedení strany), musel také implementovat rozhodnutí a dohody, které byly učiněny na vyšších politických úrovních. Respondent B potvrzuje, že politické vedení mělo hlavní slovo při rozhodování o směřování zákona, přičemž konkrétní práce byla zadána odborným týmům. Z rozhovoru s respondentem, který byl zpravodajem návrhu zákona však vyplývá, že jeho role zahrnovala také prvky správcovství, neboť zmiňuje, že při přípravě zákona probíhaly debaty se zástupci všech politických klubů, kde se shodli na určitém minimu, což naznačuje snahu o konsensus a vyjednávání mezi rovnocennými partnery. Zpravodaj návrhu také popisuje, že cílem bylo sjednocení pěti zákonů do jednoho a zjednodušení administrativních postupů, což svědčí o snaze sloužit veřejnému zájmu a zefektivnit volební proces bez výrazné delegace úkolů od jedné dominantní strany k druhé. Tento komplexní systém odráží nejen rozdílné zájmy a motivace jednotlivých aktérů, ale i širší dynamiku politického a legislativního procesu v České republice.

Například vláda a ministerstvo vnitra fungovali jako principálové, kteří iniciovali a připravovali vládní návrh zákona. Poslanci a zpravodajové působili jako agenti, kteří návrh

⁴ Pravomoc prostupuje přes několik úrovní.

hodnotili, schvalovali a následně i upravovali. Pracovní skupiny a koordinační týmy pak plnily roli správců, neboť dohlížely na průběh přípravy zákona, vyjednávaly kompromisy a zajišťovaly politickou shodu. Respondent D vyjadřuje svou podporu poslaneckému návrhu zákona, čímž potvrzuje svou roli správce, který jedná v souladu s novou pozicí vlády (principála): „*Na tom vládním návrhu je zajímavý, že se vlastně nakonec projevilo, že máme na to i průzkumy veřejného mínění, že si většina občanů vlastně ty jednodenní volby ani nepřeje, protože to je takové specifikum Česka, a že vlastně lidé byli spokojeni, že se zachovaly dvoudenní volby*“.

Co se týče zpracovatele vládního návrhu zákona, kterým je ministerstvo vnitra – odbor voleb. Jak již bylo uvedeno v kapitole, která se věnuje sběru dat, tento aktér byl v rámci výzkumu osloven, ale odmítl se k věci vyjadřovat. Lze tak pouze spekulovat o spokojenosti aktéra s návrhem zákona a s odvedenou prací v případě, kdy namísto obhajoby svého dílu práce odkazuje na webové stránky, kde jsou uvedené zastaralé informace. Ministerstvo vnitra, které návrh zákona zpracovalo, může být při vysvětlení chování pomocí teorií vnímáno jako agent, který jedná na základě politických rozhodnutí a pokynů od vlády (principála). Nicméně, jeho role také zahrnuje prvky správy, protože zajišťuje, aby legislativní proces probíhal v souladu se zákonnými požadavky a technickými normami. Pokud se zaměřím na zákaz ředitele odboru legislativy ke komentování předmětné problematiky. Již toto samotné jednání může být jistou ukázkou teorie principál a agent v praxi, kde se v roli principála nachází ředitel odboru voleb a v roli agenta legislativci z odboru voleb.

V případě striktního oddělení vztahů či úkonů je typickým projevem vztahu principál – agent vztah mezi ministrem, jakožto překladačem a zpracovatelem návrhu zákona, kde ministr vystupuje jako principál a zpracovatelé jako agenti, tento fakt stvrzuje i výpověď respondentů H, E a M. Ti uvádí, že má principál konečnou odpovědnost za směřování legislativního procesu, ale často se spoléhá na odborníky v rámci ministerstva, kteří připravují konkrétní návrhy zákonů. Respondent B dokonce uvádí: „*No tak pan ministr chtěl mít dobrej marketing z toho, že něco zjednoduší a že se ušetří peníze. No, to je asi můj pohled na věc a neodpracoval si to*“. Tento vztah se vyznačuje informační asymetrií, kde obě strany disponují informacemi, avšak nemusí disponovat těmi stejnými. Jak uvádí respondent H a L, tento vztah je posílen faktem, že ministři nemají dostatek času ani odborných znalostí k detailní přípravě návrhů, a proto přenechávají tuto práci úředníkům, čímž vzniká značná informační asymetrie. Motivační struktura spočívá ve sledování rozdílného zájmu, kdy

několik z respondentů vypovědělo, že úředníci často následují svůj vlastní zájem a například politická průchodnost je nezajímá, zatímco pro principála je zásadní veřejně politická změna. Z rozhovorů je patrné, že úředníci mají značnou moc nejen při přípravě návrhů, ale také v jejich dalším průběhu, a to i na úrovni Evropské unie. Respondent M současně detailně popisuje, jak úředníci na ministerstvech vykonávají práci na návrhu zákona, kdy je jejich úkolem transformovat politické zadání do konkrétních právních textů. A konečně systém kontroly je naplněn jak kontrolou průběžnou při výkonu pravomoci, tak kontrolou následnou, kupříkladu prostřednictvím finančního ohodnocení.

Významný je i vztah, kdy lze za principála považovat veřejnost, která je dle Ústavy zdrojem moci (čl. 2 odst. 1), na základě toho jí je agent, jakožto zákonodárný sbor, silně zavázán a snaží se plnit její pokyny. Jinak řečeno, politici si uvědomují důležitost svých voličů a vzhledem k poměrně krátkým volebním obdobím, se bojí dělat razantní kroky, aby jejich podporu neztratili, zde se projevují motivační struktury, ale také systém kontroly, kterou principál vykonává například prostřednictvím voleb. Pospíšilová (2017) k tomuto uvádí, že v případě, kdy je demokracie svázána se suverenitou lidu lze právě občany považovat za konečného principála. Občané jsou tak principálem, který disponuje velkým kapitálem, ve smyslu zvolení agenta ve volbách a očekávání jeho oddanosti, vloženým do jeho rukou. Z voleb složená vláda, jakožto vrcholný orgán moci výkonné, v postavení agenta však velmi často neví, co občany jako principály ve skutečnosti trápí a projevuje se tak informační asymetrie. Co se týče nedostatečně srozumitelné komunikace, která je vládě ze strany respondentů velmi vytýkána, chybí zde agent, který by zajišťoval právě takovou komunikaci směrem k veřejnosti, která je zde v postavení principála.

Dále lze teorii identifikovat ve vztahu úředník (principál) a ministr vnitra/předkladatel (agent). Role úředníka, ať už se jedná o legislativce z odboru voleb či jiného odborníka, skýtá také možnost podílet se na procesu přípravy zákona, výsledné podobě či na realizaci strategií (Potůček, 2007). Vzhledem k tomu, že se jedná o individuální osoby, u nichž není možné zcela vyloučit vlastní zájmy, může být jejich chování popsáno na základě Crozierova pojetí byrokratické osobnosti (ibid.). To vystihuje snahu využít byrokratického prostředí a nedokonalostí jeho pravidel k tomu, aby jedinec prosadil své vlastní zájmy (ibid.). Na základě provedené analýzy však nebylo toto pojetí v případové studii identifikováno. Tento vztah se projektuje do dalších, již existujících vztahů, čímž se naplňuje hypotéza tzv. řetězce vztahů, o kterém hovoří Pospíšilová (2017).

V souvislosti s politickým jednáním lze identifikovat zajímavý informační vztah mezi Sněmovnou a Senátem, který připomíná informační asymetrii mezi agentem a principálem, jak to stvrzuje respondent N, kdy jsou jednotliví sněmovní aktéři, na rozdíl od senátních, obeznámeni s politickou dohodou a podle té jednají. Tento fakt doplňuje i zákulisní vztah Senátu a vlády, kdy jednotliví senátní aktéři musí respektovat dohody vládní koalice a opozice, a jsou velmi často v informační asymetrii. Jak uvádí Pospíšilová (2017) právě Senát je aktérem, který v rámci delegačního vztahu sice vystupuje, ale jeho zásah například ve formě sankcí je nulový. Pospíšilová (2017) identifikuje jako významného aktéra také prezidenta, například ve vztahu k předsedovi vlády, tento vztah se však v rámci analýzy neukázal jako natolik zásadní, aby ovlivňoval zkoumanou problematiku.

Z již uvedeného je zřejmé, že zkoumaný návrh zákona o správě voleb odráží principy teorie správcovství zejména v důrazu na široký politický konsenzus, snahu o modernizaci a dosažení řešení ve veřejném zájmu. Co se týče politického konsenzu, aktéři byli nakonec nuceni najít shodu nad finální podobou zákona. Snaha o modernizaci musí být zmíněna, ačkoli nebylo plně dosaženo zamýšleného výsledku, vláda se pokusila volby modernizovat jednodenním hlasováním, avšak nakonec byly modernizovány alespoň zavedením informačního systému správy voleb. Také proces politických jednání a kompromisů za účelem nalezení shody ukazuje na snahu jednotlivých aktérů jednat ve prospěch veřejného zájmu a dosáhnout konsenzu, což je klíčovým prvkem teorie správcovství. Stejně tak flexibilita a přizpůsobení návrhu zákona aktuálním politickým podmínkám a potřebám ukazuje na dynamický proces správcovství, kde je klíčové reagovat na měnící se situace ve prospěch veřejného zájmu. Ačkoli v rámci analýzy došlo ze strany jednoho respondenta pouze k naznačení existence skrytého hráče, nemohla být jeho existence plně potvrzena, avšak i tito aktéři mohli přispět k naplnění principů správcovství tím, že pomohli dosáhnout výsledků v zájmu veřejného dobra.

Teorie správcovství je vystavěna na předpokladu aktéra, který vykonává moc a rozhoduje o legislativních otázkách a jeho motivaci, jež není založena pouze na finanční odměně, ale zejména na morálních hodnotách jako je plnění závazku veřejnosti – veřejného zájmu. Chování poslanců, kteří ve znění zákona spatřovali veřejný zájem a chtěli naplnit závazek k veřejné službě, odpovídá předpokladům teorie. Část poslanců shledala veřejný zájem v úpravě procesních technikálií, druhá například v původně navrhované jednodenní volbě. Nakonec však byl naplněn veřejný zájem tím, že došlo k vypuštění neshodných institutů, aby byl návrh zákona přijat alespoň jako úprava technických parametrů. Na tomto

místě lze uvést, že v některých případech jako je tento, nebyl naplněn výrok Stejskala a kol. (2020) z první části práce, který tvrdí, že veřejnému zájmu bude vždy nadřazen ten osobní. Minimálně ne zjevně, neboť člověk vždy myslí na sebe.

Zásadní roli v teorii správcovství hraje důvěra mezi smluvními stranami. A právě návrh zákona o správě voleb obsahuje ustanovení, která kladou důraz na autonomii volebních komisí a dalších institucí odpovědných za správu voleb, což jim umožní vykonávat své povinnosti bez nadměrného zasahování. Pořád se však jedná o orgány a instituce, kterým je nadřazen například Český statistický úřad.

Analýza ukazuje, že aktéři při přípravě zákona zaujímali různé pozice a střídali se v pozicích principálů a agentů v závislosti na jejich roli a funkci v legislativním procesu. Nicméně ne ve všech výpovědích respondentů lze nalézt výroky, které by umožnily jednoznačně identifikovat některou z teorií.

Je zásadní zmínit, že tato analýza diskutuje role aktérů v konkrétním legislativním procesu za daného volebního období, nelze tak závěr generalizovat na jiné legislativní procesy a je možné, že by při využití jiného vzorku respondentů byl jiný i závěr. Jak uvádí respondent F v návaznosti na změnu názoru, který reprezentovala bývalá vláda a dnes zastává současná opozice: „*Schizofrenie. Mění se názory podle pozice, podle toho, v jaké situaci se kdo nachází...*“. Ačkoli byly identifikovány obě teorie, teorie principála a agenta vysvětluje na základě provedené analýzy počiny v legislativním procesu lépe. V kontextu legislativního procesu je principálem obvykle politické vedení či ministr, zatímco agenti jsou úředníci a odborníci, kteří mají za úkol připravovat návrhy zákonů a zajišťovat jejich správnost a realizovatelnost. Politické vedení často stanovuje priority, které musí být následovány a zpravidla vycházejí z volebních slibů nebo koaličních dohod. Principálové mají moc ovlivňovat legislativní proces tím, že dávají úředníkům pokyny, které aspekty mají zdůraznit nebo naopak potlačit, což je typické pro vztah principál-agent a naznačuje to silný vliv na agenty. Ti odpovídají za přípravu návrhů zákonů na základě pokynů od principálů. Mimo jejich výše uvedené úkoly čelí tlaku, aby splnili politická zadání, což může někdy vést k omezení odborného přístupu a snížení kvality legislativy. Současně bylo zjištěno, že političtí představitelé často nemají všechny informace, kterými disponují například úředníci, což vede k problémům v rozhodování (např. informace o náročném systému komunálních voleb).

Teorie správcovství však doplňuje teorii principála a agenta tím, že zdůrazňuje etickou a profesionální odpovědnost úředníků, ale následně i poslanců. Většina zúčastněných se také snažila dosáhnout konsensu a zohledňovala praktické a administrativní aspekty volebního procesu, což svědčí o jejich snaze jednat v zájmu veřejnosti a efektivity celého procesu. Tato teorie je užitečná pro pochopení politických tlaků a potřeby jednat v nejlepším zájmu veřejnosti, což je klíčový aspekt efektivního legislativního procesu, kterého bylo dosaženo. Lze však konstatovat, že teorie správcovství nevystihuje natolik jednání v legislativním procesu jako teorie principál a agent, a to pravděpodobně i z důvodu, že Češi jsou silnými individualisty⁵ a v rámci státních institucí je spíše nízký stupeň důvěry pramenící z historie. Tento fakt může být dobrým základem pro další výzkum a také třeba sledování tradice Weberova byrokrata.

4.3 Politická doporučení

Na základě výše diskutovaných výsledků analýzy legislativního procesu jsou navržena konkrétní politická opatření, která by měla zajistit řešení identifikovaných problémů a odstranění jejich příčin, které vedou k nedokonalému legislativnímu procesu. Podstatou doporučení je zlepšení správy a transparentnosti procesu přípravy a schvalování zákonů, tak aby se minimalizovaly nedostatky a zajistilo se lepší fungování právního rámce.

Zprvu se jedná o potřebu větší transparentnosti, čitelnosti a důvěry veřejnosti v legislativní proces, k níž přispívá kvalitní strategická komunikace. V tak zásadních situacích na vysoké úrovni by nemělo docházet ke komunikačnímu šumu, který je v analýze identifikován. Komunikace by měla být na úrovni vládních resortů jednotná, měla by podléhat stejným pravidlům a jednotnému schvalování. Jedině tak lze zajistit dosahování strategických cílů bez ztráty důvěry občanů. Veškeré kroky by měly být diskutovány před jejich uskutečněním a před tím, než je budou aktéři prezentovat v médiích, čímž vznikne komunikační šum, který snižuje důvěru občanů. Mělo by být zaměřeno také na to, aby jednání vlády veřejnost nevnímala jako politický oportunistus. Pro politiku je sice typické, že dochází k politickým zvrátům, s ohledem na aktuální dění, ale i ty musí být správně a

⁵ Novinky.cz (2019). Jaroslava Pospíšilová: V Česku dominuje zaměření na individualismus, úspěch a moc. [online; cit 2024-06-05]. Dostupné z WWW: <<https://www.novinky.cz/clanek/zena-styl-jaroslava-pospisilova-v-cesku-dominuje-zamereni-na-individualismus-uspech-a-moc-40269434>>.

zejména pochopitelně komunikovány. Ministerstva by měla aktualizovat i své webové stránky a neplatné informace neuvádět/archivovat.⁶

Jak uvádí Ochrana a kol. (2016), efektivita vládnutí se odvíjí od správy věcí veřejných, z tohoto důvodu je nezbytné zkoumat, jak vláda tyto věci spravuje. Dror (2001, in Potůček, 2006) definuje vládnutí jako „*kolektivní schopnost ovlivňovat budoucnost k lepšímu*“. Z této definice by měla vycházet veškerá vládní jednání, která by měla být předem dostatečně analyzována, diskutována a vysvětlována, neboť mají dopad na společnost. Při pohledu na strategické vládnutí lze nalézt mnoho nedostatků, které by mohly být poučením do budoucích let. V případě aktuálního stavu dvoudenních voleb bylo cílovým stavem zkrácení doby na jeden den, to bylo strategií či vizí vlády s cílem ovlivnit budoucnost k lepšímu. V takovém případě ale k úspěšnému strategickému vládnutí nemohlo dojít, neboť bylo vynaloženo vysoké množství prostředků na přípravu (finančních i personálních), a i přes to nebylo požadovaného výsledku dosaženo. V rámci doby a délky konání voleb také není možné hovořit ani o ovlivnění budoucnosti k lepšímu, neboť došlo spíše k názorové polarizaci společnosti a žádná změna se neudála. Aby mohlo být implementováno strategické vládnutí je nutné, aby byla vláda silná a stabilní a existovalo povědomí o strategické komunikaci nejen ze strany odborné, ale i občanské veřejnosti (Potůček, 2007). Nezbytnou roli hraje dle Potůčka (2007) také existence institutu pro strategickou komunikaci na vládní úrovni. Nelze však hovořit o tom, že by tyto podmínky byly zcela naplněny a strategické vládnutí tak mělo kvalitní základ pro jeho uplatnění. S ohledem na kvalitní strategické vládnutí by ministerstvo vnitra mělo učinit zkoumání kapacity strategického řízení v rámci dané veřejné politiky, tak jak uvádí Ochrana a kol. (2016, s. 34). Tyto shromážděné informace potom mohou být využity pro účely interních strategických auditů (ibid., s. 35). Tento proces by měl být v daném případě učiněn Ministrem vnitra či pověřenou osobou, kdy by resort například posoudil, z jakého důvodu došlo k nedostatkům, které se objevily a pomohl jim předcházet.

Vzhledem k výše uvedenému musí dojít k posílení a sjednocení komunikace, které může být zajištěno provázáním odborů komunikace jednotlivých resortů napříč, spolu s odborem komunikace Úřadu vlády, což zajistí zvýšení důvěry veřejnosti. To by mělo být řízeno interními a striktními pravidly komunikace, která budou sledovat principy

⁶ viz <https://www.mvcr.cz/clanek/ministerstvo-vnitra-pripravilo-novy-volebni-zakon.aspx>

strategického vládnutí. Neboť pokud je zajištěna kvalitní a transparentní komunikace, lze zvýšit důvěru veřejnosti ve státní instituce.

Je bezesporu nezbytné v rámci jakéhokoli řízení a rozhodování sledovat trendy a situaci v zahraničí, a to komplexně. V tomto případě byla velmi častým argumentem existence jednodenních voleb v zahraničí na základě mezinárodního srovnání. To by však nemělo být vytrhááno z kontextu, neboť jeden den voleb v mnohých státech funguje, ale funguje tam také distanční hlasování v nekontrolovaném prostředí, o čemž se již mnozí aktéři nezmiňují. Srovnání by tak měla na problematiku nahlížet z vícero perspektiv a neměla by vytrhávat z kontextu určité instituty. To souvisí se samotnou tvorbou zákona, který by měl být z pera dostatečně kompetentních osob, které nebudou pod náporom a jeho vzniku budou předcházet důkladná jednání, která posoudí jeho potřebnost a vyloučí veškeré nejasnosti.

Krok, který hraje podstatnou roli při jakékoli implementaci opatření je důsledná analýza dopadů a rizik. Jak uvádí Hazlitt (in Stejskal a kol., 2020), pro úspěšnou ekonomiku je nutné zkoumat nejen krátkodobé, ale i dlouhodobé dopady na všechny společenské skupiny. V tomto případě by se tak jednalo o důkladnější analýzu nákladů na personální zajištění volebních komisí, vzhledem k jejich časovému vytížení. Analýzu názoru osob, které se během navrhované doby hlasování nejsou schopny dostavit z pracovních důvodů do volební místnosti, ale také důkladnější analýzu možných výhod a nevýhod jednodenních voleb a analýzu proveditelnosti s aktuálně nastaveným systémem komunálních voleb ve velkých městech. Tyto analýzy nákladů a přínosů navrhovaných změn volebního procesu jsou nezbytné proto, aby bylo přijato takové rozhodnutí, které bude nejen efektivní, ale i finančně udržitelné. Díky důkladným analýzám nemusí docházet ke zbytečným návrhům, které nejsou domyšlené a současně také k ušetření nákladů, které jsou vynaloženy na přípravu návrhu daného zákona. Nutné je také vždy posoudit, zda by navrhovaná opatření, v tomto případě jednodenní volby, nepřinášely vyšší náklady než užitky, a to například z důvodu finančního ohodnocení komisí (Stejskal a kol., 2020), které by bylo třeba ohodnotit úměrně k celodenní práci. Ačkoli je systém hodnocení uplatňován, měl by být kladen větší důraz na výše zmíněné hodnocení ex-ante, ale i hodnocení legislativních opatření ex-post.

Významným politickým doporučením, které zajišťuje minimalizaci nedostatků, je práci provázená nutnost dbát na veřejný zájem. Mělo by tak docházet k důkladnějšímu zvážení praktických aspektů a potřeb účastníků voleb při tvorbě volební legislativy. Mimo jiné samotný rozhodovací proces, který vláda na národní úrovni činí, je s veřejným zájmem

úzce spjat (Ochrana, 2002). Je tedy zásadní, aby při takovém procesu byl veřejný zájem identifikován, tak aby mohl být prezentován před veřejností (Stejskal a kol., 2020). Na to navazuje samotné jednání o uznání veřejného zájmu, typicky se zainteresovanými aktéry, či ve smyslu politické shody (ibid.). V tomto případě se jednalo o rozhodování o veřejném zájmu politickou reprezentací, jakožto o veřejnou volbu na národní úrovni. Probíhala mnohá jednání v rámci skupin, která se zaměřovala mimo jiné na veřejný zájem a prioritizaci ostatních zájmů. V oblasti jednání o veřejném zájmu je nutné zmínit shodu na zachování aktuální doby voleb, kterou občané, ale ve finále také aktéři legislativního procesu, v současné době upřednostňují. Jednání v podobě dohody napříč politickým spektrem o finální podobě návrhu zákona by se tak částečně dalo označit za projev paternalistické veřejné politiky, která se vyznačuje ochranou společnosti ze strany státu před možnými zájmy jedince (ibid.). Na tomto místě je nutné podotknout, že významnou roli při tvorbě veřejné politiky a její finální podoby hrají mimo jiné také zájmové skupiny (ibid.), v tomto případě zejména lékaři, hasiči či policisté, kteří se obávali, že nestihnou vykonat své volební právo z důvodu pracovního vytížení. Roli zde sehráli také učitelé, potažmo ředitelé škol, v nichž se volby konají nebo provozovatelé knihoven.

V souvislosti s veřejným zájmem je možné zmínit možnost většího zapojení veřejnosti do procesu rozhodování o důležitých věcech, například prostřednictvím využití celostátního referenda. Posílení participace veřejnosti může mít také formu veřejných konzultací, což umožňuje zohlednit názory široké veřejnosti již na začátku legislativního procesu. Důkladné transparentnosti legislativního procesu může být dosaženo za pomoci zjednodušení přístupu k legislativním návrhům a jejich doprovodným dokumentům, včetně všech verzí návrhů a připomínek. Ty jsou sice aktuálně přístupné, minimálně částečně, avšak systémy, v nichž se nachází nejsou pro běžného občana příliš uživatelsky přátelské. Za pomoci veřejného zájmu lze hodnotit také činnost veřejné správy, respektive díky němu lze posuzovat, zda stát vykonává činnost pro občany nebo vytváří určité „*pseudoveřejné zájmy*“ (Ochrana, 2015). Z analýzy výpovědí aktérů, kteří nejsou spojeni s vládní koalicí, vyplývá že by tento návrh zákona, z hlediska veřejného zájmu, v původní (vládní) podobě mohl být akceptován pouze v případě, že by zákonodárci zdůvodnili, proč je obecné blaho nadřazeno individuálnímu (osobní vůle člověka jít volit) a společenskému (skupiny lékařů, hasičů...) zájmu. Jinými slovy by předkladatel musel jasně komunikovat skupinové zájmy, které společnost obětovala pro prosazení svého zájmu a jejich příčin.

Vzhledem k politickému charakteru legislativního procesu a obecně vlivu politiky na tuto oblast je nutné navrhnout politická opatření, která zajistí, že se do legislativního procesu nebude zrcadlit politický vliv, a to i přesto, že se jedná o složitý úkol. Důležitou roli hraje informovaná veřejnost, důraz na etické kodexy, které budou dodržovány a existence veřejného registru lobbistů. Omezit zcela politický vliv v rámci legislativního procesu jistě nejde, ale pomoci může také zavedení přísnějších pravidel pro financování politických stran a kampaní, včetně omezení darů a transparentnosti financování, aby se minimalizoval vliv soukromých zájmů na zákonodárce. Jedním z doporučení je tak také zavedení mechanismů pro kontrolu korupce a střetu zájmů v legislativním procesu. Mezi dalšími z politických doporučení, které by mohly vést ke zlepšení legislativního procesu, je posílení nezávislosti odborníků. Klíčové je zajistit, aby členové ústavně-právních výborů měli dostatečnou odbornou způsobilost a byli vybíráni na základě své kvalifikace, nikoli politických vazeb.

V rámci legislativního procesu by měl být kladen důraz na jeho zákonem stanovený průběh a nemělo by být zbytečně využíváno institutů, které mohou zkracovat projednání návrhu. Pro zajištění důkladného, transparentního a spravedlivého legislativního procesu je nezbytné zachovat a důsledně provádět všechna tři čtení návrhu zákona v Poslanecké sněmovně, pokud se nejedná například o mimořádně situace či krize. Současně by měl být kladen důraz na připomínkové řízení, které je klíčovým prvkem legislativního procesu a umožňuje zapojení širokého spektra odborníků, veřejných institucí, neziskových organizací a dalších zainteresovaných stran.

Neméně důležitým doporučením, zejména v oblasti správy voleb roztržštěné do několika zákonů, je pravidelná revize existujících zákonů. Legislativa by měla být pravidelně revidována, aby se zajistilo, že je stále relevantní, účinná a případně došlo k identifikaci zastaralých nebo nadbytečných předpisů a jejich aktualizací či zrušení. Tato revize by v oblasti voleb měla ale také myslet na jednotnost právní úpravy a její přehlednost. Z toho vyplývá velmi důležité politické doporučení pro volební legislativu, a to potřeba kodexu, který bude úpravu voleb sjednocovat.

Mnoha nedostatkům legislativních návrhů by se resorty při tvorbě návrhů zákonů mohly vyhnout také díky větší meziresortní spolupráci. V tomto případě například již jako debatou odboru voleb Ministerstva vnitra spolu s příslušným odborem Ministerstva pro místní rozvoj před samotnou přípravou návrhu zákona a Digitální a informační agenturou, a to zejména kvůli digitalizaci správy voleb. Tato debata by mohla předejít mnoha nedomyšleným situacím, které se při snaze volební reformy objevily, neboť aby byla reforma

úspěšná, musí se na ní podílet všechny zainteresované resorty (Ochrana, 2015). Využití odborných znalostí a zkušeností z různých ministerstev může zajistit, že legislativní návrhy budou komplexně posouzeny z různých úhlů pohledu. Například tím, že by aktéři došli ke shodě, že bude vhodné vyčkat s krácením voleb na jeden den do doby, než bude upraveno hlasování v nekontrolovaném prostředí (Antoš, 2008).

Závěr

Analýza legislativní agendy návrhu zákona o správě voleb, založená na výpovědích respondentů, odhalila několik klíčových aspektů a problémů, kterým by měla být věnována pozornost, pokud má být legislativní proces efektivnější. Respondenti proces hodnotí kriticky a identifikují několik nedokonalostí, zejména nedostatečnou komunikaci směrem k veřejnosti, nestandardnost procesu, politické tlaky, boje a vlivy, které byly identifikovány jako překážky pro efektivní legislativní proces. Současně byla zjištěna absence důkladně promyšlených technických detailů a parametrů v návrhu zákona, což vedlo k neshodám mezi aktéry a ke konečným úpravám návrhu, kterým by bylo možné předejít důkladnější přípravou a konzultacemi s odborníky.

Analýza poukazuje na fakt, že politické tlaky mohou výrazně ovlivňovat odborné připomínky k návrhu zákona a politická zadání mohou převažovat nad odbornými doporučeními, což může zapříčinit snížení kvality legislativního procesu a odborného přístupu. V rámci debaty o legislativním procesu obecně, bylo uvedeno, že úředníkům jsou dávány pokyny, aby nepřipomínkovali určité aspekty zákona, to může omezovat jejich schopnost přispívat k tvorbě kvalitní legislativy. Z analýzy také vyplývá, že není zásadní délka přípravy zákona, ale zpravidla politická shoda, která na návrhu zákona o zvláštních způsobech hlasování v době pandemie byla, i proto byl tento legislativní proces tak rychlý. Kritickým bodem zkoumaného návrhu byly i nepromyšlené aspekty jako například nastavený systém komunálních voleb či den hlasování při zavedení jednodenní volby.

Ačkoliv se jedná o případovou studii, jejíž závěry není možné generalizovat, lze na základě zjištění formulovat několik obecných doporučení pro budoucí legislativní procesy. Tato doporučení jsou navržena tak, aby řešila klíčové problémy identifikované v analýze a přispěla k efektivnějšímu, transparentnějšímu a spravedlivějšímu legislativnímu procesu v České republice. Pro komplexně efektivní legislativní proces je nutné zajistit zlepšení komunikace směrem k veřejnosti, zvážit posílení mechanismů pro zapojení veřejnosti do legislativního procesu a minimalizaci politických tlaků, které by neměly předcházet odborným doporučením. Měly by tak být zvýšeny odborné kapacity a kvalifikace úředníků, aby byli schopni lépe odolávat politickým tlakům a přispívat k tvorbě kvalitnější legislativy. Důraz by měl být kladen také na důkladnou přípravu návrhů zákonů a vyjednání politické podpory, což může předejít pozdějším neshodám. Zjištěné nedostatky ukazují na potřebu větší meziresortní spolupráce, která by mohla přispět k důkladnějšímu a koordinovanějšímu

přístupu k přípravě legislativních návrhů, nejen aby byly komplexní a dobře promyšlené, ale také z důvodu efektivní strategické komunikace. V neposlední řadě by mělo být zajištěno, aby všechny legislativní změny byly doprovázeny jasným a srozumitelným vysvětlením jejich cílů a očekávaných dopadů, což není pravidlem, ale pravděpodobně by to zvýšilo důvěru veřejnosti v legislativní proces a jeho výsledky.

Při analýze pozic a chování aktérů perspektivou teorie principál-agent a teorie správcovství bylo zjištěno, že teorie principál-agent vysvětluje jednání v legislativním procesu v tomto kontextu lépe, čímž byla naplněna hypotéza. To pravděpodobně vyplývá z historického nastavení fungování státní správy. Principálové v legislativním procesu stanovovali politické priority a zadání, které museli agenti následovat a objevovala se informační asymetrie. Principálové současně měli moc ovlivňovat nejen legislativní proces, ale také dávat pokyny, které aspekty mají být zdůrazněny či potlačeny. Teorie správcovství však byla identifikována také, jen ne v tak zásadní míře. Teorii principál a agent doplňuje tím, že zdůrazňuje morální zásady a zejména etickou a profesionální odpovědnost úředníků a poslanců.

Budoucí výzkum by se mohl zaměřit na hlubší analýzu vlivu politických tlaků na legislativní proces a na zkoumání možností, jak lépe integrovat odborná doporučení do tvorby zákonů i přes politické vlivy. Dále by bylo užitečné zkoumat efektivitu meziresortní spolupráce v různých legislativních procesech a identifikovat nejlepší praxe pro zajištění kvalitní legislativy. Výzkum by mohl být prohlouben například perspektivou okrajově zmíněné teorie veřejné volby, pro lepší porozumění motivací zákonodárců, roli zájmových skupin a procesu vyjednávání. Vzhledem ke zjištění, že teorie správcovství nevystihuje natolik jednání v legislativním procesu jako teorie principál a agent, by bylo dobré zkoumat z jakého důvodu tomu tak je.

Závěrem je třeba zdůraznit, že efektivní legislativní proces vyžaduje rovnováhu mezi politickými cíli a odbornými doporučeními, stejně jako důslednou spolupráci se zaměřením na technické detaily. Pro budoucí legislativní procesy je rovněž nezbytné posilovat transparentnost a participaci veřejnosti, aby byly zákony nejen efektivní, ale také vnímány jako legitimní a spravedlivé. Pouze tak lze dosáhnout legislativy, která bude skutečně sloužit veřejnému zájmu a přispívat k efektivní správě upravované oblasti.

Použitá literatura

Literatura

- ANTOŠ, Marek. *Principy voleb v České republice: [doplněno o srovnání se státy Evropské unie]*. Praha: Linde, 2008. ISBN 978-80-7201-734-8.
- BAUMGARTNER, Frank R.; Bryan D. JONES. Agenda Dynamics and Policy Subsystems. *The Journal of Politics*. 1991, roč. 53, č. 4. ISSN 1044-1074.
- CAREY, J. M.; HIX, S. The Electoral Sweet Spot: Low-Magnitude Proportional Electoral Systems. *American Journal of Political Science*. 2011, roč. 55, č. 2.
- DAVIS, J. H.; SCHOORMAN, F. D.; DONALDSON, R. Toward a stewardship theory of management. *Academy of Management Review*. 1997, roč. 22, č. 1. ISSN 20–47.
- DELREUX Tom; ADRIAENSEN, Johan. Introduction. Use and limitations of the principal-agent model in studying the European Union. In: DELREUX Tom; ADRIAENSEN, Johan. *The principal agent model and the European Union*. Palgrave Macmillan, 2017, s. 1-34. ISBN 3319551361.
- DONALDSON, L.; DAVIS, J. H. Stewardship Theory of Agency Theory: CEO Governance and Shareholder Returns. *Australian journal of management*. 1991, roč. 16, č. 1. ISSN: 0312-8962. London, England: SAGE Publications.
- FAY, Brian: *Současná filosofie sociálních věd. Multikulturní přístup*. Praha, Sociologické nakladatelství 2002. ISBN 80-86429-10-5
- FILIPEC Ondřej. Agent–Principal Dilemma and the EU Chemical Management. *Baltic Journal of European Studies*. 2018, roč. 8, č. 1.
- FULLER, Lon L. *The Morality of Law*. New Haven: Yale University Press, 1964. ISBN 9780300004724.
- GERLOCH Aleš. *Teorie práva*. 7. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2017. ISBN 978-80-7380-652-1.
- HENDRYCH, Dušan; FIALA, Josef. *Právníký slovník*, 3. vydání. Praha: C.H.Beck, 2009. 1481 s., ISBN 978-80-7400-059-1.
- HERNANDEZ, Morela. Promoting stewardship behavior in organizations: A leadership model. *Journal of Business Ethics*. 2008, roč. 80, č. 1.

- HOLMSTRÖM, Bengt. Moral Hazard and Observability. *The Bell Journal of Economics*. 1979, roč. 10 č. 1.
- HLAVÁČEK, Jiří; HLAVÁČEK Michal. “Morální hazard” a “nepříznivý výběr” při maximalizaci pravděpodobnosti ekonomického přežití. *Working Papers IES 2006/22, Charles University Prague, Faculty of Social Sciences, Institute of Economic Studies*.
- KNAPP Viktor. *Teorie práva*. 1. vydání. Praha: C.H.Beck, 1995. ISBN: 80-7179-028-1.
- KNAUPPI, Katri; VAN RAAIJ, Erik M. Opportunism and Honest Incompetence – Seeking Explanations for Noncompliance in Public Procurement. *Journal of public administration research and theory*. 2015, roč. 25, č. 3, ISSN 1053-1858.
- LANE, Jan-Erik. *Public Administration & Public Management: The Principal-Agent Perspective*. Vyd. 1. Abingdon: Routledge, 2005. ISBN 0415370159
- MILLER, Gary, J. The political evolution of principal-agent models. *Annual Review of Political Science*. 2005, roč. 8, č. 1.
- MITNICK, Barry M. Fiduciary Rationality and Public Policy: The Theory of Agency and Some Consequences. Annual Meeting of the American Political Science Association, New Orleans, LA. *Proceedings of the American Political Science Association*. 1973.
- MOE, Terry M. The New Economics of Organization. *American Journal of Political Science*. 1984, roč. 28, č. 4.
- MOSES Jonathon, W., KNUTSEN, Torbjørn L. *Ways of knowing: Competing methodologies in social and political research*. Vyd. 2. Houndmills, Basingstoke, Hampshire: New York: Palgrave Macmillan, 2012, ISBN 0230360696.
- NORRIS, Pippa. *Electoral engineering: Voting rules and political behavior*. Cambridge university press, 2004. ISBN: 9780511790980.
- OCHRANA, František; PLAČEK Michal a PŮČEK Milan Jan PŮČEK. Shortfall of Strategic Governance and Strategic Management in the Czech Republic. *Central European Journal of Public Policy*. 2016, roč. 10, č. 2, ISSN 1802-4866.
- OCHRANA, František. *Manažerské metody ve veřejném sektoru: teorie, praxe a metodika uplatnění*. Praha: Ekopress, 2002. ISBN 80-86119-51-3.
- OCHRANA, František. *Veřejná volba a řízení veřejných výdajů*. Praha: Ekopress, 2003. ISBN 80-86119-71-8.

- OCHRANA, František. *Metodologie, metody a metodika vědeckého výzkumu*. Praha: Univerzita Karlova, Nakladatelství Karolinum, 2019. ISBN 978-80-246-4200-0.
- OCHRANA, František. *Veřejný sektor a efektivní rozhodování*. Praha: Management Press, 2001. ISBN 80-7261-018-X.
- OSBORNE, David a GAEBLER, Ted. *Reinventing government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. Ringwood: Penguin Books, 1993. ISBN 9780452269422.
- POLLACK, M. A. Delegation, agency, and agenda setting in the European Community. *International Organization*. 1997, roč. 51, č. 1.
- POLLITT Christopher a BOUCKAERT Geert. *Public Management Reform: A Comparative Analysis – New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*. Vyd. 3. Oxford University Press, 2011. ISBN 978-0199595099.
- POSPÍŠILOVÁ, Jaroslava. Teorie principála a agenta a její využití při popisu vztahu volič-zástupce. *Středoevropské politické studie*. 2017, roč. 19, č. 3-4. ISSN 1212-7817.
- POTŮČEK, Martin. *Strategické vládnutí a Česká republika*. Praha: Grada, 2007. ISBN 978-80-247-2126-2.
- POTŮČEK, Martin. *Veřejná politika*. Praha: C.H. Beck, 2016. ISBN 978-80-7400-591-6.
- RAZ Joseph. *The Authority of Law: Essays on Law and Morality*. Oxford: Clarendon Press, 1979. ISBN 9780198253457.
- REIFOVÁ, Irena a kolektiv. *Slovník mediální komunikace*. Praha: Portál, 2004. ISBN 8071789267.
- ROSE-ACKERMAN, Susan. *Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform*. Cambridge University Press, 1999. ISBN: 0521659124.
- ROSS, Stephan A. The Economic Theory of Agency: The Principal's Problem. *The American economic review*. 1973, roč. 63, č. 2, ISSN 0002-8282.
- SABATIER, P. A. a JENKIS-SMITH, H. C. *Policy change and learning: an advocacy coalition approach*. Boulder, Colo.: Westview Press, 1993. ISBN 0813316480.
- SEN, Amartya. *The Idea of Justice*. Harvard University Press, 2009. ISBN 9780674060470.
- SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. Vyd. 4. Praha: Wolters Kluwer, 2019. ISBN 978-80-7598-564-4.

- Staročeský slovník. Praha: Academia, 1968–2008.
- STEJSKAL, Jan; OCHRANA František a MIKUŠOVÁ MERIČÍKOVÁ Beáta. *Rozhodování o věcech veřejných*. Praha: Wolters Kluwer, 2020. ISBN 978-80-7598-829-4.
- ŠIMEK, František. *Slovníček staré češtiny*. Praha: Orbis, 1947.
- VAN SLYKE, David M. Agents or Stewards: Using Theory to Understand the Government-Nonprofit Social Service Contracting Relationship, *Journal of Public Administration Research and Theory*. 2007, roč. 17, č. 2.
- WATERMAN, Richard a MEIER, Kenneth. Principal-Agent Models: An Expansion? *Journal of Public Administration Research and Theory*. 1998, roč. 8, č. 2.
- WIESNER, Claudia, PALONEN, Kari a HAAPALA, Taru. Understanding Debate as Politics. In: *Debates, Rhetoric and Political Action. Rhetoric, Politics and Society*. Palgrave Macmillan, London, 2017. ISBN 978-1-137-57056-7.
- WILLIAMSON, Oliver E. *The economic institutions of capitalism, firms, markets, relational contracting*. New York: Free Press, 1985. ISBN 9780029348208.

Legislativa a dokumenty

- ČESKO. Usnesení předsednictva České národní rady č. 2 ze dne 16. prosince 1992 o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součástí ústavního pořádku České republiky, ve znění pozdějších předpisů.
- ČESKO. Ústavní zákon č. 1 ze dne 16. prosince 1992, Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů.
- ČESKO. Vyhláška č. 120 ze dne 10. května 1976 o Mezinárodním paktu o občanských a politických právech a Mezinárodním paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech.
- ČESKO. Zákon České národní rady č. 2 ze dne 8. ledna 1969 o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České socialistické republiky, ve znění pozdějších předpisů.
- ČESKO. Zákon č. 89 ze dne 3. února 2012 občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů.
- ČESKO. Zákon č. 90 ze dne 19. dubna 1995 o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů.

- ČESKO. Zákon č. 107 ze dne 11. května 1999 o jednacím řádu Senátu, ve znění pozdějších předpisů.
- ČESKO. Zákon č. 296 ze dne 21. července 2021 o zvláštních způsobech hlasování ve volbách do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky v roce 2021 a o změně některých zákonů.
- Median.eu. Sněmovní volební model. *median.eu*. 2024. Dostupné z: https://www.median.eu/cs/wp-content/uploads/2024/07/Volby_PS_2024_05_v03VD.pdf.
- NALUS. Nález ÚS sp. zn. Pl. ÚS 13/05 ze dne 22. června 2005. *nalus.usoud.cz*. 2005. Dostupné z: <https://nalus.usoud.cz/Search/GetText.aspx?sz=Pl-13-05>.
- NEW YORK. Usnesení č. DE01/48 Valného shromáždění OSN, Všeobecná deklarace lidských práv.
- oDOK. Usnesení vlády České republiky ze dne 1. února 2023 č. 91 k návrhu zákona o správě voleb. *odok.cz*. 2023. Dostupné z: <https://odok.cz/portal/zvlady/jednani-detail/2023-02-01/>.
- POSTA@MVCR.CZ. 3.3.2023. *Odpověď ministerstva vnitra pod č. j. MV-25890-2/OV-2023*. E-mail [osobní komunikace].
- POSTA@VLADA.GOV.CZ. 3.7.2024. *Odpověď odboru komunikace Úřadu vlády ČR pod č. j. 43176/2024-UVCR*. E-mail [osobní komunikace].
- PSP ČR. Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona o správě voleb. *psp.cz*. 2024. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=9&CT=379&CT1=0>.
- PSP ČR. Legislativní proces projednávání návrhů zákonů. *psp.cz*. 2024. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/hp.sqw?k=331>.
- PSP ČR. Návrh poslanců Víta Rakušana, Petra Fialy, Mariana Jurečky, Markéty Pekarové Adamové, Ivana Bartoše, Josefa Cogana, Marka Bendy, Aleše Dufka, Jana Jakoba, Jakuba Michálka, Lucie Potůčkové, Evy Decroix, Jiřího Navrátila, Michala Zuny a Olgy Richterové na vydání zákona, kterým se mění zákon o správě voleb a některé další zákony. *psp.cz*. 2024. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=9&T=596>.
- PSP ČR. Shrnutí závěrečné zprávy RIA k vládnímu návrhu zákona o správě voleb. *psp.cz*. 2024. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=9&CT=379&CT1=0>.

- PSP ČR. Vládní návrh ústavního zákona, kterým se mění ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů, a ústavní zákon č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky, ve znění ústavního zákona č. 300/2000 Sb. *psp.cz*. 2024. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/sbirka.sqw?cz=87&t=2024>.
- PSP ČR. Vládní návrh zákona o správě voleb. *psp.cz*. 2024. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=9&t=379>.
- Senát ČR. Zápis z 21. schůze ústavně-právního výboru Senátu konaného dne 28. listopadu 2023. *senat.cz*. 2023. Dostupné z: <https://www.senat.cz/xqw/xervlet/pssenat/web/internet/5/struktura/vybory/upv/zapisy>.
- Vláda ČR. Jednací řád Legislativní rady vlády, ve znění pozdějších usnesení. *vlada.gov.cz*. 2014. Dostupné z: https://vlada.gov.cz/assets/ppov/lrv/Jednaci-rad-LRV_1.pdf.
- Vláda ČR. Jednací řád vlády, ve znění pozdějších usnesení. *vlada.gov.cz*. 2023. Dostupné z: <https://vlada.gov.cz/cz/ppov/lrv/dokumenty/jednaci-rad-vlady-91200/>.
- Vláda ČR. Legislativní pravidla vlády, ve znění pozdějších usnesení. *vlada.gov.cz*. 2023. Dostupné z: <https://vlada.gov.cz/cz/ppov/lrv/dokumenty/legislativni-pravidla-vlady-91209/>.
- Vláda ČR. Programové prohlášení vlády České republiky ze dne 1. března 2023. *vlada.gov.cz*. 2023. Dostupné z: <https://vlada.gov.cz/cz/programove-prohlaseni-vlady-193547/>.
- Vláda ČR. Programové prohlášení vlády České republiky ze dne 27. června 2018. *vlada.gov.cz*. 2018. Dostupné z: <https://vlada.gov.cz/cz/jednani-vlady/programove-prohlaseni/programove-prohlaseni-vlady-165960/>.
- Vláda ČR. Stanovisko Legislativní rady vlády k návrhu zákona o správě voleb. *vlada.gov.cz*. 2020. Dostupné z: https://ria.vlada.cz/wp-content/uploads/8081_20.pdf.

Rozhovory

- ČERNÝ, Jakub, 2023. Rozhovor s expertem. Videohovor, 28.11.2023. [osobní komunikace].
- DECROIX, Eva, 2024. Rozhovor s expertem. Písemně, 08.01. 2024. [osobní komunikace].

- DUFEK, Aleš, 2023. Rozhovor s expertem. Osobně, 28.11. 2023. [osobní komunikace].
- FERANEC, Milan, 2023. Rozhovor s expertem. Osobně, 21.11. 2023. [osobní komunikace].
- FERJENČÍK, Mikuláš, 2023. Rozhovor s expertem. Osobně, 22.11. 2023. [osobní komunikace].
- GERLOCH, Aleš, 2023. Rozhovor s expertem. Osobně, 06.12. 2023. [osobní komunikace].
- HILŠER, Marek, 2024. Rozhovor s expertem. Osobně, 19.12. 2023. [osobní komunikace].
- HOLÍK, Jiří, 2024. Rozhovor s expertem. Osobně, 06.05. 2024. [osobní komunikace].
- HRABA, Zdeněk, 2024. Rozhovor s expertem. Osobně, 09.01.2024. [osobní komunikace].
- KNĚŽÍNEK, Jan, 2023. Rozhovor s expertem. Osobně, 15.12. 2023. [osobní komunikace].
- KOLÁŘ, Ondřej, 2024. Rozhovor s expertem. Osobně, 18.12. 2023. [osobní komunikace].
- NOVOTNÝ, Lukáš, 2023. Rozhovor s expertem. Osobně, 5.12. 2023. [osobní komunikace].
- MATUŠEK, Zdeněk, 2024. Rozhovor s expertem. Osobně, 23.1. 2024. [osobní komunikace].
- PELIKÁN, Robert, 2023. Rozhovor s expertem. Osobně, 11.12. 2023. [osobní komunikace].
- VONDRÁČEK, Radek, 2023. Rozhovor s expertem. Osobně, 13.12. 2023. [osobní komunikace].

Teze diplomové práce



Studijní program: Veřejná a sociální politika

Autor	Bc. Tereza Šťastná
Vedoucí práce	prof. PhDr. František Ochrana, DrSc.
Název práce v ČJ	Legislativní agenda a projevy nedostatků při tvorbě zákona (návrh zákona o správě voleb)
Název práce v AJ	Legislative agenda and manifestations of shortcomings in lawmaking (draft law on election administration)
Jazyk práce	Čeština
Klíčová slova	Legislativní agenda; zákon o správě voleb; nedostatky ve veřejné správě

Téma, přínos a teoretická východiska

Diplomová práce se bude zabývat návrhem zákona o správě voleb, který upravuje informační systém správy voleb, jednodenní volby, hlasování v předstihu či jednodušší systém zajištění voličského průkazu. Vyznačuje se však také komplikovaným procesem jeho přípravy a schvalování. Například z důvodu návrhu krácení doby voleb na jeden den se objevily některé nedostatky, které budou v práci diskutovány. V rámci práce se budu zabývat nejen legislativním procesem v rámci daného zákona, ale také samotným obsahem zákona, který se v průběhu procesu značně měnil, velmi často bez adekvátního odůvodnění směrem k veřejnosti. Práce tedy z tohoto pohledu bude zkoumat, jak probíhal proces projednávání zákona o správě voleb. Mimo jiné také v porovnání se zákonem o zvláštních způsobech hlasování do Poslanecké sněmovny v roce 2021, a to z toho důvodu, že oba zákony upravují správu voleb jako takovou, avšak v rámci jejich legislativního procesu je značný rozdíl. Na základě analýzy klíčových aktérů zákona a jejich vztahů budu zkoumat, zda chování aktérů legislativního procesu lze vysvětlit subsumpcí pod teorii principál a agent (za principála považován politik a za agenta úředník – tvůrce zákona) či subsumpcí pod teorii správcovství. Téma je podstatné zkoumat zejména z důvodu jeho aktuálnosti a nutnosti přimět společnost zajímat se také o události dějící se na pozadí schvalování zákonů, které mohou mnohé nedostatky vysvětlit. Hlavní společenský přínos práce spatřuji v přiblížení legislativního procesu a prostředí, rozhodování zákonodárců a ostatních aktérů a vysvětlení jejich chování na bázi subsumpce pod zmíněné teorie.

Cíl

Cílem diplomové práce bude, na případu zákona o správě voleb, prozkoumat legislativní agendu tvorby tohoto zákona a odhalit příčiny nedostatků při jeho tvorbě.

Výzkumná otázka 1: Jak probíhal proces přípravy návrhu zákona o správě voleb?

Výzkumná otázka 2: Jak probíhalo schvalování návrhu zákona o správě voleb?

Výzkumná otázka 3: Jak hodnotí respondenti proces návrhu a schvalování vládního návrhu zákona o správě voleb?

Výzkumná otázka 4: Konstatují respondenti nedostatky při schvalování vládního návrhu zákona o správě voleb? V čem se projevovaly a jaké byly jejich příčiny?

Výzkumná otázka 5: Jakou pozici (principál-agent či správce) zaujímali aktéři při přípravě zákona?

Výzkumná otázka 6: V čem se odlišuje legislativní proces návrhu zákona o správě voleb od legislativního procesu zákona o zvláštních způsobech hlasování?

Metody

V první fázi se bude jednat zejména o analýzu dokumentů, a to zejména návrhu zákona, následovat budou rozhovory např. se členy Legislativní rady vlády, zpracovateli návrhu zákona (MV ČR), předkladatelem návrhu zákona, vybranými zákonodárci či odborníky na danou problematiku.

Diplomová práce se bude opírat o vlastní empirický výzkum založený na kvalitativním výzkumu. Teoreticko-konceptuální rámec bude postaven na paradigmatu dvou klíčových teorií pojednávajících o chování aktérů ve veřejné správě, a to na teorii principál – agent a teorii správcovství. Využito bude též polo/strukturovaných rozhovorů s aktéry, díky nimž mi bude umožněno nahlédnout na pozadí přípravy a procesu projednávání zákona. Podstatné pro zjištění výskytu nedostatků, jejich původu a možných následků budou výstupy z rozhovorů, které podrobím kritické analýze. Výpovědi jednotlivých respondentů budou komplexně zanalyzovány, aby bylo možné zjistit, zda v případě legislativního procesu došlo k nedostatkům, a jak lze jejich příčiny vysvětlit na bázi teorie principál – agent či teorie správcovství.

Klíčové zdroje

1. OCHRANA, František, 2001. *Veřejný sektor a efektivní rozhodování*. Praha: Management Press. ISBN 80-7261-018-X.
2. OCHRANA, František, 2007. *Manažerské metody ve veřejném sektoru: teorie, praxe a metodika uplatnění*. 2. vyd. Praha: Ekopress. ISBN 978-80-86929-23-1.
3. POTŮČEK, Martin, 2007. *Strategické vládnutí a Česká republika*. Praha: Grada. ISBN 978-80-247-2126-2.
4. STEJSKAL, Jan, František OCHRANA a Beáta MIKUŠOVÁ MERIČÍKOVÁ, 2020. *Rozhodování o věcech veřejných*. Praha: Wolters Kluwer. ISBN 978-80-7598-829-4.
5. KAUPPI, Katri a Erik M. VAN RAAIJ, 2015. Opportunism and honest incompetence - Seeking explanations for noncompliance in public procurement. *Journal of Public Administration Research and Theory*. **25**(3), 953-979. ISSN 1053-1858

6. ALVAREZ, R. Michael a Thad E. HALL, 2006. Controlling Democracy: The Principal–Agent Problems in Election Administration. *Policy Studies Journal*. **34**(4), 491-510. ISSN 0190-292X
7. OCHRANA, František, Michal PLAČEK a Milan Jan PŮČEK, 2016. Shortfall of Strategic Governance and Strategic Management in the Czech Republic. *Central European Journal of Public Policy*. **10**(2), 30-47. ISSN 1802-4866
8. WEIBLE, M. Christopher a Paul A. SABATIER, ed., 2018. *Theories of the Policy Process*. 4. vyd. New York: Routledge. ISBN 9780813350783
9. LANE, Jan-Erik, 2005. *Public Administration & Public Management: The Principal-Agent Perspective*. 1. vyd. Abingdon: Routledge. ISBN 0415370159
10. BRUNCKEN, Ernest, 1909. Defective Methods of Legislation. *The American Political Science Review*. **3**(2), 167–79. ISSN 00030554

Seznam příloh

Příloha č. 1: Podklad pro rozhovor

členové Legislativní rady vlády

Dobrý den, děkuji, že jste si našel čas na to, abyste se semnou sešel. Aktuálně se věnuji zpracování rozhovorů pro diplomovou práci na téma *Legislativní agenda a projevy nedostatků při tvorbě zákona (návrh zákona o správě voleb)*.

V práci se věnuji zejména vládnímu návrhu zákona pod sněmovním tiskem 379, který dle mého názoru doprovázelo dost nedostatků a který byl následně nahrazen v důsledku jeho nechtění sněmovním tiskem 530, jakožto poslaneckým návrhem téhož zákona oproštěného o jednodenní volby a korespondenční hlasování.

1. Jak se z pozice člena Legislativní rady CELKOVĚ díváte na tento návrh zákona?
2. Byla dle Vašeho názoru změna zákona nutná?
3. Jak návrh zákona hodnotíte? Shledáváte zde nedostatky? (Jaké?)
4. Je zde dle Vašeho názoru pochybení veřejné správy? Pokud ano, v čem?
5. Byl návrh zákona o správě voleb v prvotním předloženém znění v souladu s ústavním pořádkem? Tj. nedošlo by k narušení ústavně zakotveného volebního práva, když nebylo upraveno hlasování osob na 24hodinových směnách?
6. Pokud se zaměřím právě na tyto osoby, které vykonávají 24hodinové směny, nemělo by se jim v původním návrhu věnovat přímo ustanovení zákona?
Např. ustanovení, které se týká hlasování do přenosné volební schránky, kde jsou uvedeny pouze důvody „zdravotní či rodinné“, nikoli pracovní – to bylo upraveno jen v důvodové zprávě, ne v návrhu
7. Co se tedy týče důvodové zprávy u prvotního návrhu, byla dle Vašeho názoru dostačující?
8. Nemělo by být schváleno nejdříve korespondenční hlasování a až poté připraven takový zákon, který krátí dobu hlasování?
9. Byl celý vládní návrh zákona ve všech svých částech a jako celek nezbytný?
10. Proběhl zákonodárný proces v tomto případě v souladu s ostatními závaznými pravidly legislativního procesu?
11. Co si myslíte o tom, že návrh zákona, který byl předložen vládou byl zamítnut, ale poté se z něj stal poslanecký návrh oproštěný o jednodenní volby a ten byl přijat?
12. Co si myslíte o komunikaci návrhu ze strany předkladatele (MV/vlády)?

Zejména komunikace, která se týkala absence hlasování osob v zaměstnání, poté informování o hlasování v předstihu, následně úpravu, která obsahovala hlasování do přenosné schránky v zaměstnání či v nejbližší volební místnosti a konečně absenci krácení doby hlasování.

Příloha č. 2: Úryvek z otevřeného kódování na provedeném rozhovoru

T: Potřebovala bych podepsat informovaný souhlas. Já mám i tužku, já Vám ji dám.
R: Jo. Dneska je kolikátýho, 22.
T: Děkuji.
R: Prosím.
T: S tím, že já se v práci věnuju návrhu zákona o správě voleb a nedostatkům, které se vyskytovaly hlavně v tom prvním návrhu vládním. Ten tady byl myslím pod 379, a tak bych začala úplně obecně. Jak se na to díváte? Hlavně na ten původní návrh.
R: Tam myslíte ten tisk, ve kterém se zaváděly jednodenní volby?
T: Ano, ano.
R: No tak myslím, že tam jsou asi 3 okruhy témat. 1 věc jsou nějaký technický zlepšení toho procesu, který jsou asi konsensuální napříč sněmovnou i úřadem. Tam nevidím nějaký problém a pak je tam otázka korespondenční volby, která je konsenzuální v rámci koalice. Ale není shoda jak, jakou technikou ji prosadit sněmovně. Pak je tam otázka dvoudenních, respektive jednodenních voleb, kde byla obecná shoda v koalici, že se tím směrem má jít, ale nebyla konkrétní shoda na tom, jaký den to má být, a jak se vyřeší konkrétní technické problémy typu, jak se budou počítat komunální volby a na tom to zhavarovalo.
T: Takže by se to dalo označit za nějaký nedostatek, který ten zákon vlastně navrhl, ale už vlastně nedomyslel ty důsledky, protože vlastně nám ten návrh těch jednodenních voleb byl. Ale vlastně nebylo domyšleno, jak to udělat, jak to prosadit tak aby to fungovalo?
R: No err. Myslím, že co asi sehrálo hlavní roli, že ta politická skupina, co to vyjednávala na úrovni vládní koalice, byla jiná, než ta politická skupina, co o tom pak jednala na úrovni poslanecké sněmovny. Přičemž hnutí ANO trvalo na tom, aby to bylo v devadesátce, aby nebylo možné tam předložit korespondenční volbu pozměňovacím návrhem ve 2. čtení a současně nebylo ochotné podpořit devadesátku, pokud tam budou jednodenní volby a současně se ještě dělala změna Ústavy, která potřebovala podporu hnutí ANO. Takže, a současně koalici strany neměly schodu na tom, kterej den to má být.
T: Jasně.
R: Tak z těchto důvodů to zhavarovalo.
T: Chápu. S tím, že potom teda. Když to zhavarovalo, předložil, ten poslanecký návrh ta 530.
R: Jo, takže, co se stalo. Já jsem shodou okolností byl na tom jednání, takže. Nejdřív teda K5 odsouhlasila jednodenní volby v obecné rovině. Potom to vnitro navrhlo. Potom přišlo ANO s tou zásadní výhradou proti korespondenčním a s výhradou proti jednodenním. Potom došlo ke schůzce nejdřív koalice. Tam jsme si vyjasnili naše postoje a pak tam přišli i zástupce opozice, to znamená pan Vondráček a byl tam i někdo za SPD. Nevím, jestli pan Fiala nebo někdo jinej. A každopádně, na čem nakonec padla shoda, bylo, že, protože ty technicky změny jsou potřeba, a protože ta změna ústavy je potřeba ve vztahu k těm senátním obvodům. Takže, že koalice na těch jednodenních volbách, proto v tuto chvíli nebude trvat a tu korespondenční volbu si prosadí jiným způsobem v nesouvisejícím tisku.
T: Jasně.
R: A tím pádem to bylo předložený jako poslanecký návrh. Kterej byl v devadesátce, aby nebylo možné mu dávat pozměňovací návrhy, ze kterejch mělo právě hnutí ANO obavu.
T: Jasně, chápu, takže to bylo takový kompromis ve výsledku.
R: Jo jo, to byla nějaká dohoda v rámci toho, aby se vůbec něco schválilo.

Úvod
technické
vešobecná shoda
korespondenční volba
jednodenní volby
delegace
moci - vyjednávání
koalici
nejmýsl
legislativní proces
shoda
na
minimální
technické
prosadí se jiným - korespondenční volba
projednání 3 90
ANO ch opozice se směn
dohoda

T: Můžete tady jako konkrétně v tomhle zákoně stát za tou dohodou třeba to, že se koalice řekla jasně a my vám teda vytáhneme jednodenní volby a nebude tam korespondenční hlasování, to si prosadíme jinak, ale na oplátku vám prostě neschválíme něco jiného, nebo?

R: Ne to si nemyslím, tam spíš šlo o to, že je omezený počet tisků, který je možný prohlasovat na sílu ve sněmovně jo, i to má nějaký fyzický limity i je to náročný, náročný dostat tu stojedničku jako na souvislé období do sněmovny a tak. A. A ve chvíli kdy konkrétně u těch jednodenních voleb tam byla značná obava, co se stane v rámci sčítání komunálních voleb v Praze především a předseda klubu ODS je Marek Benda, což je předseda pražské ODS. Tak tady tomu navíc ještě celkem rozumí tomu, jak to funguje ten systém. Tak tak to bylo asi zásadní věc, že že možná, kdyby tam bylo jako jiné složení. Err těch vyjednávačů tak. Tak by se to možná odsouhlasilo a nějak by to šlo na sílu ale. Ale ve chvíli kdy. Jak tam byl ten zásadní jako otazník, nad tím fungováním sčítání komunálních voleb, tak. Takže tam, kde nebyla shoda teda ani v koalici, respektive v koalici nakonec vlastně všichni uznali, že pokud chceme jednodenní volby, musíme změnit ve velkých městech aspoň volební systém do komunálních voleb. Tak v takové situaci nebylo možný to protlačit na sílu.

T: A proč vlastně jako ten původní návrh zákona ty jednodenní volby obsahoval, když potom jako všem došlo jakože. Proč jim to došlo tak pozdě, když tam probíhalo, hádám spoustu jednání předtím, než ten návrh jako vládní byl zpracovanej na vnitru?

R: Tak ten návrh vzniknul, protože Piráti a Starostové to měli v programu. Nicméně v trochu modifikované verzi, to znamená ve verzi, kdy by byla možné volit před těma volbama. To znamená, bylo by možné odevzdávat hlasy jako v tom v týdnu před těma volbama. Čímž pádem by potom nemuselo bejt to samotný hlasovací okno tak dlouhý. Nicméně to nechtěla ODS v rámci toho koaličního vyjednávání. Takže vznikl kompromis na tý vládní úrovni, kde, kde tam bylo hodně dlouhé, vlastně od rána do večera by bylo to hlasování, ale nebylo by žádný předhlasování a potom podle mě, když se jako na vládě bavili o tom návrhu, v té obecnosti, trochu podcenili ten detail ohledně těch komunálek, že tam asi nebylo tolik lidí z Prahy, si myslím. A říkali si, že se to nějak zvládne, ale když člověk se čistě prakticky nad tím zamyslí, že v 9 se skončí hlasování, že normálně dneska se to sčítá prostě do půlnoci ty velké okrsky, nějaký prostě malý nebo anomálie nějaký třeba do 4 do rána. Tak kdyby to začlo místo ve 2, v 9 večer tak prostě to hlavně ani nevyřeší ten problém, což bylo, aby ty urny nebyly v noci bez dozoru.

T: Když jste vlastně nakouzl tu praktickou stránku, tak pokud by to bylo schválený s těma jednotlivýma volbami v té původní verzi, nemohlo by to mít dojet k nějakýmu jako narušení ústavního práva ve smyslu volebního práva třeba u těch osob, pokud by tam nebylo jako upravený toho hlasování v předstihu, u třeba jako lékařů, hasičů a tady těch jako lidí, kteří jsou v době toho hlasování v práci na nějakých směnách.

R: Jako to si úplně nemyslím, protože. To hlasování bylo navržený neví, jestli do 7 do 9 a, takže se tam výrazně prodlužovala ta doba v ten pátek a. Současně. Jako takže ten čistej čas, co by zasedala ta komise, by byl prakticky stejnej jako dneska.

T: Ale náročnější.

R: Náročnější pro tu komisi. Samozřejmě to bylo náročnější pro tu komisi. Ale. Ale vzhledem k tomu kolik země evropský unie to má a ne všude jsou ty předvolby, tak si nemyslím, že tam byl nějaký zásadní problém. Spíš to byly i praktické otázky, než už ústavněprávní.

T: Chápu. Když vlastně byl vyhozen ten úplně prvotní návrh toho zákona, tak tam chyběla důvodová zpráva, která vlastně jako byla dodána až potom, co to projelo médiema a lidi si stěžovali právě přesně tady z těch jako skupin, který se bály, že nebudou moc volit, protože jim to tak bylo podané. Tak si jako stěžovali. Že jako je to přesně zásah do jejich jako ústavního práva a vzhledem k tomu, že pracuji na vládě, tak jsem se s tím setkala mockrát,

koalice vládní
nemohla
navštívit
jednodenní
volby

systém
komunál.
voleb

zásadní!
je klíčová
skupina
vyjednávačů

vyjednávání
v koalici

proces
připrav
návrhu

navštívit
to
problém

zásadní!
směna
by
to
nebylo

problém
byl
praktický
otázkou

tak mě spíš zajímalo, jestli si myslíte, že tam byla špatná komunikace, přesně jako ze strany toho předkladatele a mělo to být jako prvně - proběhnout tady to jednání a potom vydaný návrh, který by byl až po dohodě všech stran a po všech proběhlých jednáních a ne tak jako nadvakrát.

R: Err. Já si myslím, že Ministerstvo vnitra mělo představu, že to pošlou do procesu. A pak se v rámci toho legislativního procesu najde nějaký kompromis, jak vyřešit ty komunálníky a že bude vlastně snadnější to prosadit, když už to bude jako za tou vládou. A že než aby oni navrhli nějaký detailní řešení, třeba těch komunálních voleb a pak byly ostřelovány lidma, co nesouhlasí s tím konkrétním řešením, že pro ně bude jako schůdnější, když prostě prosadíš ten velký princip jednodenních voleb na té vládě a pak ve sněmovně se to nějak jako upraví, aby. Aby to bylo průchozí. Ale tím, jak, jak se to ještě vlastně se zkomplikovalo skrz tu korespondenční volbu, tak si myslím, že tenhle postup nebyl možný. Takže. Takže možná podcenili odpor hnutí ANO k té korespondenční volbě. A co se týče odůvodňovací zprávy, tak to nevím, jak proběhla.

T: Chápu. Takže za Vás třeba osobně by bylo lepší mít prvně schválenou korespondenční volbu a potom upravovat ty jednodenní volby.

R: Err. Já si myslím, že v zásadě ta snaha jako oddělit ty technické věci od těch jako 2 úsporných politických věcí je jako rozumná. Aaa jaké je pořadí, na to nemám nějaký silnej názor. To je spíš otázka, jaký jsou, ty jako legislativní okna, že v zásadě není možné mít velký obstrukce, když se schvaluje rozpočet. Protože jinak tam vypadne jako hodně střed a pátků, kdy může být 3 čtení. Err. No asi, takže jsou tam nějaký limity, spíš časový, kdy se to dá dělat. No tak nevím, kdy proběhne tak korespondenční volba. Předpokládám, že asi příští půl rok.

T: Jasně a úplně poslední otázka se týká taky toho zkracování doby voleb v souvislosti s těmi náklady? Tam vlastně samotná ta důvodová zpráva, která byla potom dodána, už jako sama říká, že náklady by byly jako v tom finančním smyslu nižší nebyly. Takže err. Potom by se dalo argumentovat jako tím, aby ty urny nezůstávaly jako v noci samotné s tím, že vlastně moc asi vloupání se úplně nevyskytuje v Česku. Takže je potom otázkou, zda je jako lepší, aby byly ty jednodenní volby, když vlastně by to byla spíš zátěž, zejména jako pro ty komise, která by byly třeba 12 hodin v práci plus ještě to sčítání, na které my jsme zvyklí vlastně hned, protože ty jednodenní volby jsou sice v ostatních státech běžné, ale ty výsledky mají často třeba do 5 dnů až.

R: No já si myslím, že tam je hodně znát, že tam jako původní koncept vycházel z té představy těch předvoleb. Aaa nepočítal s tím, že by byla tak dlouhá ta doba, kdy ta komise bude zasedat a tím, jak došlo pak k nějakým těm kompromisům, tak vlastně vzniknul výsledek, kterej nechtěl vůbec nikdo jako typický, že jsou jakoby 2 rozumný systémy. A když se udělá kompromis, tak vznikne jako něco ještě horšího než libovolný z těch 2, takže si myslím, že to nastalo v zásadě. No tak pan ministr chtěl mít dobrou marketing z toho, že něco zjednoduší a že se ušetří peníze. No, to je asi můj pohled na věc a neodpracoval si to.

T: Dobře, tak super, moc Vám děkuji.

R: Nemáte zač.

Příloha č. 3: Seskupování kódů do kategorií (tabulka)

KATEGORIE	PODKATEGORIE	KÓDY
Nedostatky	Hmotné	pouze technikálie
	Pocesní	kommunikace
		existence obecné a zvláštní úpravy

		komplikace pro osoby zajišťující volby
		rozdíl mezi volebním právem a povinnostmi
		zatížení škol
		vytížení komisí
		politické tlaky
	Příčiny	otázka potřebnosti zákona
		absence podkladů pro poslance
		nedostatek kompetencí
		nedostatečné prodiskutování
		spěch
Legislativní proces		shoda na minimu
		všeobecná shoda
		úprava technikálií
		sjednocení
		projednání "v §90"
		dohoda
		zásadní krok
		politický tlak – boj – vliv
		dlouhá vacatio legis
		nestandardní
		skrytí aktéři
Teorie principál a agent	Informační asymetrie	opomenutí senátu
	Motivační struktura – rozdílné zájmy	jednodenní volby
		korespondenční hlasování
	Delegace moci	2 skupiny jednající o podobě zákona
Teorie správcovství	Kolektivní jednání přináší větší užitek	všichni souhlasíme
	Shodné zájmy	zájem všech

		všeobecná shoda
		zájem tyto věci odsouhlasit
		cesta nejmenšího odporu
	Veřejný zájem	dvoudenní volby
		odpovědnost voličům
Korespondenční volba	Souhlas	prosadí se jinak
		složení sněmovny
		zvlášť
	Nesouhlas	family voting
		nedodržení principů
		krajané u hranic
Jednodenní volby	Souhlas	jednodušší organizace
		uvítal
		jedna z mála zemí
		schránky nejsou bez dozoru
	Nesouhlas	systém komunálních voleb
		vyhovuje více lidem