

UNIVERZITA KARLOVA

FAKULTA SOCIÁLNÍCH VĚD

Institut politologických studií

Katedra politologie

Bakalářská práce

2024

Matyáš Med

UNIVERZITA KARLOVA

FAKULTA SOCIÁLNÍCH VĚD

Institut politologických studií

Katedra politologie

**Příčiny pasivity krajských zastupitelstev v oblasti
zákonodárné iniciativy**

Bakalářská práce

Autor práce: Matyáš Med

Studijní program: Politologie a veřejná politika

Vedoucí práce: Mgr. David Jágr Ph.D.

Rok obhajoby: 2024

Prohlášení

1. Prohlašuji, že jsem předkládanou práci zpracoval samostatně a použil 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 26. 7. 2024

Matyáš Med

Bibliografický záznam

MED, Matyáš. Příčiny pasivity krajských zastupitelstev v oblasti zákonodárné iniciativy. Praha, 2024. 89 s. Bakalářská práce (Bc). Univerzita Karlova, Fakulta sociálních věd, Institut politologických studií, Katedra politologie. Vedoucí bakalářské práce Mgr. David Jágr, Ph.D.

Rozsah práce: 155 181 znaků

Abstrakt

Práce pojednává o zákonodárné iniciativě krajů v České republice. Konkrétně se soustředí na jejich pasivitu v této oblasti. Součástí práce je teoretické ukotvení zákonodárství v České republice a následně popis všech klíčových struktur, jako je legislativní iniciativa, legislativní proces či orgány krajů. Práce také pracuje s historickým kontextem vzniku krajů, čímž se pokouší najít hlubší propojení mezi kraji a vznikající legislativou. V praktické části práce nejprve definuje krajskou pasivitu a nadále označuje příčiny této pasivity. K výsledkům dochází za použití smíšeného výzkumného modelu, tedy kombinace kvantitativního a kvalitativního přístupu. Výsledkem výzkumu je potvrzení upadající frekvence využívání pravomoci kraji a označení hlavních příčin, kterými jsou využívání jiných cest k změně legislativy (meziresortní připomínkové řízení, poslanecký návrh) či nevěle předkládat zákonodárné iniciativy kvůli nízké úspěšnosti a nezájmu legislativních těles. Práce dále poskytuje návrhy řešení situace a polemizuje nad budoucností zákonodárné iniciativy.

Abstract

The thesis deals with the legislative initiative of regions in the Czech Republic. Specifically, it focuses on their passivity in this area. The thesis includes a theoretical anchoring of legislation in the Czech Republic and then a description of all key structures, such as the legislative initiative, the legislative process and the bodies of the regions. The thesis also works with the historical context of the creation of the regions, thus attempting to find a deeper connection between the regions and the emerging legislation. In the practical part, the thesis first defines county passivity and continues to identify the causes of this passivity. It arrives at its results using a mixed research model, a combination of quantitative and qualitative approaches. As a result, the research confirms the declining frequency of the use of powers by the counties and identifies the main causes, which are the use of other channels to change legislation (inter-ministerial comment procedure, parliamentary proposal) or the reluctance to submit legislative initiatives due to the low success rate and disinterest of legislative bodies. The paper also provides suggestions for solutions to the situation and discusses the future of legislative initiatives.

Klíčová slova

kraj, krajské zastupitelstvo, legislativní pravomoc, krajská legislativa, tvorba práva, zákonodárná iniciativa

Keywords

Region, regional parliaments, legislative power, regional legislation, law-making, legislative initiative

Title/název práce

Příčiny pasivity krajských zastupitelstev v oblasti zákonodárné iniciativy

Causes of passivity of regional parliaments in the field of legislative initiatives

Poděkování

„Čím horší je stát, tím více má zákonů.“ – Publius Cornelius Tacitus

Děkuji všem, kteří mi byli oporou nebo alespoň nebyli překážkou při tvorbě bakalářské práce. Děkuji rodině, přítelkyni a v neposlední řadě vedoucímu, doktoru Davidu Jágrovi.

Obsah

Úvod	8
1. Metodologie.....	10
1.1. Výzkumné otázky	14
2. Teorie zákonodárství	16
2.1 Aspekt institucionální	18
2.2 Aspekt procedurální.....	18
2.3 Aspekt právně-politický	18
3. Postavení kraje v rámci ČR a jejich vývoj	19
3.1. Právní postavení kraje	19
3.1.1. Krajský balíček.....	20
3.1.2. Specifikum postavení Hlavního města Prahy.....	21
3.2. Komparace systémů samosprávy a legislativní iniciativy.....	22
3.2.1. Francie	22
3.2.2. Německo.....	22
3.2.3. Itálie.....	23
4. Orgány kraje	23
4.1. Zastupitelstvo kraje	24
4.1.1. Vztah zastupitelstva a legislativní iniciativy	24
4.2. Krajská rada.....	26
4.3. Hejtman	27
4.3.1. Působnost hejtmana ve vztahu k zastupitelstvu.....	27
4.3.2. Působnost hejtmana ve vztahu k radě kraje.....	28
5. Zákonodárná iniciativa	29
5.1. Zákonodárná iniciativa kraje	30

6. Legislativní proces.....	31
6.1. První čtení.....	32
6.2. Projednání ve výborech	32
6.3. Druhé čtení	33
6.4. Třetí čtení.....	34
6.5. Role krajů v legislativním procesu	35
6.5.1 Meziresortní připomínkové řízení	35
6.5.2. Asociace krajů ČR.....	37
7. Krajská pasivita	39
7.1 Rozdíly mezi kraji	43
7.2 Obsah a forma iniciativ	44
8. Příčiny pasivity.....	48
8.1 Meziresortní připomínkové řízení jako alternativa	48
8.2. Vysoká neúspěšnost.....	50
8.2.1. Sněmovní nezáměr.....	54
8.3. Pasivita zastupitelů	56
8.4. Poslanecká cesta	57
9. Sounáležitost vedení kraje	59
10. Budoucnost legislativní iniciativy krajů.....	62
10.1. Vyprázdňenost krajské iniciativy	63
10.2. Novela jednacího řádu Sněmovny	63
10.3. Krajská jednotnost	65
10.4 Posílení role Asociace krajů ČR.....	66
Závěr.....	67
Summary.....	71
Zdroje	76

Seznam legislativních dokumentů	80
Seznam rozhovorů	82
Seznam tabulek.....	83
Přílohy	83

Úvod

Klíčovým motivem práce je pravomoc zákonodárné iniciativy upravená Ústavou České republiky ve článku 41. Iniciativa je svěřena mimo jiné i zastupitelstvu vyššího územního správního celku, resp. zastupitelstvům jednotlivých krajů. Tato možnost krajů podílet se na tvorbě legislativy a v zásadě vystupovat jako normotvůrce je v českém kontextu specifickým rozšířením legislativních pravomocí i do mimo parlamentního prostředí. Tento institut garantuje občanům, že zájmy jejich regionů budou při tvorbě a schvalování legislativy vyslyšeny.

Práce si nejprve klade za cíl v teoretické části práce přiblížit současný stav poznání tvorby legislativy. Po teoretickém ukotvení autor přibližuje historický vývoj vyšších územně samosprávných celků a provádí komparaci českého řešení regionálního dělení s dalšími státy Evropy. Historické úvahy o vzniku krajů jsou důležitou součástí teoretické části, jelikož jejich prostřednictvím je autor schopen nacházet motivaci ústavodárců pro vložení této pravomoci krajům. Díky těmto motivům je schopen lépe uchopit fungování pravomoci po praktické stránce. Teoretická část pokračuje kapitolami o jednotlivých orgánech kraje a jejich působení v rámci tvorby a podávání zákonodárné iniciativy společně s dalšími úkony legislativního procesu. Poslední kapitola teoretické části se věnuje legislativnímu procesu obecně, ale i z pohledu kraje. Zvláštní zřetel je brán na meziresortní připomínkové řízení a Asociaci krajů ČR.

V praktické části autor vymezuje krajskou pasivitu pomocí statistických ukazatelů a tabulkových srovnání. Krajskou pasivitu lze vnímat v několika různých oblastech. Též je důležité nevnímat pasivitu negativně, jelikož to může být právě aktivita v jiných oblastech, která krajům dovoluje být v rámci iniciativy pasivní. Po vymezení a dosazení krajů do konceptu pasivity se autor pokouší opět pomocí dat společně s rozhovory odhalit příčiny pasivního chování krajů. Na závěr práce autor předkládá možné scénáře budoucího vývoje, zamýšlí se nad vyprázdněností pravomoci legislativní iniciativy a nabízí konkrétní řešení, která by mohla krajským návrhům pomoci.

Na set výzkumných otázek autor odpovídá díky analýze dat získaných smíšeným, tedy kvalitativním i kvantitativním přístupem. Kvalitativní přístup reprezentují práce rozhovory učiněné s aktéry jednotlivých procesů a zástupci zapojených institucí. Kvantitativní část práce tvoří data získána z veřejně dostupných zdrojů Poslanecké

sněmovny a jejich analýza. Kombinací těchto metod autor dosahuje výsledků, které jsou do určité míry zobecnitelné a zároveň validované reálnými zkušenostmi respondentů, kteří jsou s legislativním procesem v reálném kontaktu.

Téma legislativní iniciativy je pro budoucí vývoj právního státu a právního řádu ČR nesmírně důležitým objektem vědeckého bádání, jelikož jsou to právě normotvůrci, kteří udávají chod a řád naší společnosti a pomocí přijímaných zákonů ovlivňují společnost jak z hlediska „*de lege lata*“, ale i „*de lege ferenda*“. Kvalita přijímaných zákonů je silně závislá právě na kvalitě navrhovaných zákonů, které, pokud požadovanou kvalitu nemají, mohou působit v právním řádu v konečném důsledku větší škodu než užitek. Je tedy čistě na orgánech státu, jakým způsobem k problematice legislativní iniciativy přistupují, jaké prostředky a zázemí poskytují zákonodárcům a jak vypadá finální podoba jejich práce.

Další motivací pro zkoumání právě krajské iniciativy je dle autora absentující zájem o zkoumání krajů. Většina politologického diskurzu se ve svých pracích zabývá buď obcemi jako nejnižší formou samosprávy, nebo celostátními orgány jako ústřední institucí nesoucí buď zákonodárnou či exekutivní moc. Kraje však v tomto porovnání zůstávají přehlížené.

1. Metodologie

Metodologie práce je založena na smíšeném modelu kvalitativního a kvantitativního přístupu, přičemž kvalitativní přístup hraje důležitější roli. Kvalitativní přístup definuje Creswell (1998) jako „*proces hledání porozumění založený na různých metodologických tradicích zkoumání daného sociálního nebo lidského problému. Výzkumník vytváří komplexní, holistický obraz, analyzuje různé typy textů, informuje o názorech účastníků výzkumu a provádí zkoumání v přirozených podmínkách*“. V rámci kvalitativního výzkumu pracuje výzkumník s menším počtem dat, které se pokouší analyzovat do hloubky za pomoci intenzivního kontaktu přímo se zkoumaným subjektem.

Práce pro detailnější porozumění tématu pracuje jak s veřejně dostupnými daty, tak s autentickými rozhovory, které si autor pro svůj výzkum sám realizoval, jakožto hlavní zdroj svého kvalitativního poznání. Jako doplněk k této formě poznání slouží kvantitativní metoda zabývající se počtem krajských návrhů a trendem mezi jednotlivými obdobími.

Typem výzkumného designu práce je případová studie, která je dle názoru autora nejlépe schopná prozkoumat téma do hloubky a dokáže nacházet souvislostmi v rámci konkrétních případů. Cílem praktické části práce bude prozkoumat legislativní iniciativu kraje jako instituce, resp. zjistit, z jakých důvodů jsou jednotlivé kraje v České republice v této oblasti pasivní. Případová studie je dle Hendla (2017, str. 201) detailní studium jednoho institutu či subjektu, při kterém sbíráme velké množství dat. V návaznosti na typy případových studií dle Yina (2002, str. 153) je možné dále identifikovat metodologii práce jako případovou studii s jediným subjektem a více jednotkami analýzy. Tu Hendl (2017, str. 203) popisuje jako případ, kdy se v rámci jedné případové studie potýkáme se zajímavými prvky, které je samo o sobě nutno prozkoumat. V práci budou těmito vloženými jednotkami např. meziresortní připomínkové řízení, Asociace krajů ČR či problémy legislativního procesu obecně.

Celkem bylo uskutečněno devět rozhovorů¹ s respondenty z různých oblastí, převážně však krajskými politiky a úředníky, které autor považuje za nejvíce relevantní aktéry ve vztahu k legislativnímu procesu. Rozhovory byly doplněny rozhovorem

¹ Všechny rozhovory byly uskutečněny v časové délce 20-60 minut a v období od 28. 2. do 19. 5. 2024.

s odborníkem na ústavní právo a legislativu z řad Parlamentního institutu a dále expertem z úřadu Vlády ČR. Metodou sběru dat byly polostrukturované rozhovory s otevřenými otázkami, které autor do určité míry přizpůsobil na základě povolání a politické příslušnosti respondenta. Pro výběr respondentů neplatilo žádné věkové či jiné omezení. Souhrn všech respondentů je k nalezení v **Tabulce č. 1**.

Tabulka č. 1: Seznam respondentů

Respondent	Funkce	Kraj/Instituce
Mgr. Pavlína Venzarová, MPA	Vedoucí právního oddělení	Pardubický kraj
Mgr. Petr Adámek	Vedoucí právního oddělení	Královeshradecký kraj
Mgr. Roman Kočí	Vedoucí právního oddělení	Plzeňský kraj
JUDr. Martin Netolický, Ph.D.	Hejtman	Pardubický kraj
Ing. Radim Holíš	Hejtman	Zlínský kraj
JUDr. Hana Kordová Marvanová	Zastupitelka MHMP	Hlavní město Praha
Ing. Jan Bureš, DBA	Náměstek hejtmana, poslanec	Karlovarský kraj
JUDr. Jindřiška Syllová CSc.	Parlamentarismus, ústavní p.	Parlamentní institut
PhDr. Mgr. Jiří Holík	Ředitel Odboru vládní agendy	Vláda ČR

Zdroj: vlastní zpracování na základě psp.cz

Oslovování respondentů probíhalo prostřednictvím emailové komunikace. Autor si pro rozhovory vybíral primárně zástupce krajů, které jsou historicky v oblasti legislativní iniciativy nejvíce, a naopak nejméně aktivní. K těmto informacím měl autor práce přístup na základě svých vlastních kvantitativních zjištění². Z tohoto důvodu byli osloveni zástupci krajů Pardubického (9 návrhů) a Hlavního města Prahy (9 návrhů), které jsou v posledních třech volebních obdobích nejčastějšími navrhovateli zákonů. Do opozice je jim stavěn kraj Plzeňský a Královeshradecký. Oba kraje v posledních třech obdobích nepodaly žádný návrh zákona. Tato čtveřice byla doplněna aktéry z krajů Zlínského a Karlovarského. Tyto kraje zaznamenaly shodně 5 návrhů. Jak již bylo výše zmíněno, zaměření respondentů bylo zvoleno tak, aby pokrylo široké množství krajů a zároveň bylo možno získat odpovědi na všechny výzkumné otázky.

² Bude rozvedeno v kapitole 7. Krajská pasivita

První skupinou respondentů byli vedoucí právních oddělení krajů. Ti byli zvoleni z důvodu přesahu i do funkční roviny. Často na kraji působí déle než momentální politické zastoupení a od nich získané informace pomohly rozkrývat vývoj v čase. Jejich politická neangažovanost také pomohla jejich sdílnosti, kdy s nimi bylo možno konzultovat širší oblast otázek. Velkou výhodou skupiny byl také procedurální přesah a jejich přehled v oblasti meziresortního připomínkového řízení.

Druhou skupinou pro rozhovory byli politicky aktivní zástupci jednotlivých krajů. Jejich výběr probíhal na základě krajské a politické příslušnosti, kdy se podařilo získat pro rozhovor jak zástupce krajů z opozice současné vlády, tak i politiky ze stran sounáležitých. Jejich výpovědi ve výzkumu slouží k rozklíčování politických procesů, do kterých vedoucí právních oddělení nemají možnost nahlédnout. Hejtmani, příp. pražští radní jsou často pověřeni zástupci návrhu zákona ve sněmovně a proto vědí, jaký je proces schvalování krajského návrhu i za oponami.

Třetí skupinou respondentů byli zástupci odborných složek. Jindřiška Syllová byla zvolena z důvodu její specializace na parlamentarismus a konkrétní legislativní procesy. Posledním respondentem byl Jiří Holík z úřadu vlády, který působí jako ředitel vládní agendy. Ten byl osloven v návaznosti na předchozí zjištění, která vzešla z výzkumu a jeho výpověď byla užita k potvrzení určitých předpokladů, které autor práce zjistil v předchozích rozhovorech.

Sedm rozhovorů z devíti bylo uskutečněno prezenčně, dva rozhovory byly uskutečněny prostřednictvím video hovoru.³ Osm z devíti rozhovorů bylo pro účely autorovy práce nahráváno, jeden respondent s nahráváním nesouhlasil.⁴ Rozhovory se zaměřovaly jak na historický vývoj, tak na zkoumané období, které bylo stanoveno na 7. (2013 – 2017), 8. (2017 – 2021) a 9. (2021 – 2025) volební období. Tato doba byla zvolena jako nejvíce relevantní současnosti a zároveň jako dostatečně dlouhá pro tvoření trendů a aplikování principů měnící se politické praxe. V 9. volebním období probíhal sběr dat do konce měsíce května roku 2024.⁵

³ Konkrétně šlo o rozhovory s hejtmanem Zlínského kraje Radimem Holišem a vedoucím právního oddělení Plzeňského kraje, Romanem Kočího.

⁴ Šlo o vedoucího právního oddělení Královehradeckého kraje pana Petra Adámka.

⁵ Jeden z krajských návrhů zákona byl sněmovně předložen 28. 6. 2024. Autor ho v práci nezohledňuje, nicméně pro žádné z klíčových témat není tento návrh relevantní a nemění zásadní výstupy práce. Konkrétně

Kvantitativní část práce v některých momentech splývá s kvalitativní částí, vzhledem k postupnému odkrývání problémů a k použití všech získaných dat jako celku. Zdrojem dat ke kvantitativní části práce jsou především data dostupná z webů Poslanecké sněmovny České republiky. Z nich autor čerpá informace o celkové aktivitě krajů v oblasti iniciativy a tematickém zaměření krajských návrhů. Pro naplnění účelů práce slouží tedy kvantitativní složka pouze jako doplňující deskriptivní statistika.

Vzniklý soubor dat bude tedy podroben smíšenému typu výzkumu. V případové studii lze pozorovat jak prvky deskriptivní, kdy se autor pokouší o zachycení a popis jednotlivých aspektů, tak explanatorní, kdy je cílem dané jevy propojovat a vysvětlovat (Christina 2019, str. 101). Metodou analýzy dat tedy bude hloubková analýza získaných rozhovorů. Odpovědi respondentů na předem připravené otázky jsou klíčem k odpovědím na autorem zvolené výzkumné otázky.

Seznam otázek pokládaných respondentům lze nalézt v **Příloze č. 1**. Jde o souhrn všech otázek, které byly položeny napříč všem respondentům. Autor práce před každým rozhovorem dotazník podrobil určitým úpravám, čímž se snažil docílit větší efektivity pokládaných otázek.⁶ Všechny otázky byly otevřeného charakteru a z odpovědí na otázky následně vznikaly další navazující otázky, šlo tedy o polostrukturované rozhovory. Tím byla naplněn požadavek výzkumu dle Rubin a Rubin (1995), dle kterého musí výzkumník pečlivě naslouchat odpovědím, aby byl schopný správně chápat a interpretovat a tím otevírat nové otázky a témata v rámci výzkumu (str. 7.).

Z hlediska validity výzkumu je nutné brát v potaz, že většinová část dat na vstupní straně jsou data kvalitativní povahy (získaná z rozhovorů), a není tedy možné výstupy ve větší míře zobecňovat, např. na legislativní procesy jiných států příp. na jinou aktivitu krajských zastupitelstev. Devine (1995) uvádí, že ačkoli kvantitativní výzkum bývá z pravidla spolehlivý, kvalitativní výzkum je z pravidla platný. Autor však považuje za legitimní zmínit, že v rámci kvantitativních prvků práce lze pozorovat, že situace ve všech krajích je obdobná a je tedy možné do určité míry považovat zjištění za obecná pro české prostředí (str. 146).

jde o zákonodárnou iniciativu Jihočeského kraje (číslo tisku 739/0, která upravuje fungování role vedoucího lékární pro více samostatných lékáren.

⁶ Např. lze uvést rozdíl kladených otázek aktérovi aktivního a neaktivního kraje

S prací nejsou spojena žádná významná etická rizika. Vzhledem k povaze aktérů⁷ nelze žádného z respondentů považovat za osobu zranitelnou, které by mohlo zveřejnění jejich výpovědí způsobit škodu nebo újmu. Každý z respondentů také poskytl autorovi práce písemný souhlas s uskutečněním rozhovoru a následným zpracováním dat. Vzhledem k částečné citlivosti dat byly kladeny vysoké nároky na důvěryhodnost výzkumníka, které se dařilo plnit především nepolitickým vystupováním, podepsáním prohlášení o využití dat pouze k akademickým účelům a také formou osobního rozhovoru.

1.1. Výzkumné otázky

V rámci výzkumu autor hledá odpovědi na set výzkumných otázek. Některé z otázek vyžadují jednoduché a konkrétní odpovědi, jiné jsou komplexnější a k jejich zodpovězení je potřeba využít kombinaci všech získaných dat. Proto jsou otázky rozděleny na hlavní a vedlejší. Hlavní otázky se zaměřují na podrobný popis současného stavu krajských legislativních iniciativ a na identifikaci klíčových faktorů vedoucích k pasivitě krajů. Cílem vedlejších otázek je doplnit kontext a přiblížit politicko-právní realitu. Po jejich zodpovězení by měl být čtenář schopen lépe porozumět vedlejším problémům spojeným s krajskými iniciativami a získat hlubší vhled do problematiky.

Hlavní otázky

- S jakou frekvencí navrhuje krajská zastupitelstva návrhy zákonů?
- Proč je počet těchto návrhů nízký oproti ostatním subjektům?
- Liší se mezi sebou jednotlivé kraje v rámci aktivit ve vztahu k leg. procesu? Pokud ano, z jakých důvodů?

Vedlejší otázky

- Existuje kategorie legislativy, ve které se kraje angažují nejvíce? A které to jsou?
- Je počet návrhů spojen se sounáležitostí vedení kraje k poslanecké většině?
- Pouští se kraje spíše do novelizací nebo připravují komplexní právní normy?

Oproti odevzdané tezi byla vyřazena jedna z podotázek směřující na odborné zázemí krajských úřadů. Tato otázka byla po uskutečnění rozhovorů autorem práce vyhodnocena jako nadbytečná, jelikož na přípravě krajských iniciativ se často podílí jediný zaměstnanec

⁷ Jde o politické představitele nebo úřední osoby.

úřadu a odborné zázemí k jeho tvorbě není potřeba (Venzarová 2024; Kočí 2024). Dále byla vyřazena otázka zkoumající tendence krajů vytvářet legislativní iniciativy. Důvodem k vyřazení otázky byl překryv odpovědí s otázkou směřující na rozdíly mezi kraji, která lépe vystihuje rozdílný přístup krajů k zákonodárné iniciativě.

Teoretická část

2. Teorie zákonodárství

Legislativní studie jsou v České republice poměrně přehlíženou vědní (sub)disciplínou a při vědeckém výzkumu jim není věnována dostatečná pozornost. Možná i právě z toho důvodu se většina odborníků jak s právnickým či politologickým vzděláním shodne, že česká legislativa je v neoptimálním stavu. O tom svědčí názory odborníků, např. bývalého předsedy Ústavního soudu Pavla Rychetského a jeho nástupce, Josefa Baxy, ještě za působení na Nejvyšším správním soudu (Mazancová a Prchal 2019; Malecký 2014), podle kterých se v našem právním řádu hromadí normy, které jsou vzájemně propletené a v podstatě nereformovatelné. Nově vznikající zákony dále podle nich postrádají potřebou kvalitu a odbornost a často jsou to až soudy, které musí přikládat pojmům v nich obsažených faktický význam.

O nedostatečném stavu poznání české legislativy dále svědčí neexistence legislativního periodika, které nacházíme v zahraničních státech (The Journal of Legislative Studies, Zeitschrift für Parlamentsfragen). Vzhledem k velikosti ČR lze tuto absenci považovat za logickou, nicméně neměla by být důvodem přehlížení současných problémů legislativy. Nedostatečný rozvoj této subdisciplíny a výzkumná mezera autora motivovali k provedení tohoto výzkumu, kterým se pokouší problém s českou legislativou rozklíčovat už v samotném zárodku, tedy v legislativní iniciativě.

Dle Kysely (2007. str. 1259) jsme v České republice příliš zabráněni do představy oddělení tří složek moci, přestože je jasné, že výkonná moc právo jak tvoří, tak aplikuje. Na texty prof. Kysely navazuje ve svém pojednání Kokeš (2016), který v důsledku tohoto nepochopení politických procesů označuje výzkum legislativní⁸ tvorby práva dlouhodobě za poddimenzovaný, nesystematický, útržkovitý a řešící jen povrchní problémy (str. 30). Podle něj se dlouhodobě omezuje na snahu interpretaci a aplikaci norem, příp. na jejich změnu *ex post*. Dochází tak k určitému založení rukou nad problémem nízké kvality zákonů. Kokeš

⁸ Zde nutno podotknout poznatek prof. Kysely, který odlišuje pojmy legislativa a zákonodárství, kdy pod legislativní tvorbu práva řadíme i právotvornou činnost exekutivních orgánů a jejich normativní akty, kdežto pod zákonodárstvím chápeme pouze výlučnou pravomoc tvořit předpisy zákonné síly.

(2007) dodává, že při absenci zájmu právní vědy o tento problém by bylo příhodné, kdyby se o toto selhání zajímal jiný, blízký obor, který je velmi úzce napojen na politiku – politologie (str. 31).

I politická věda ale podle Kokeše (2007) selhává a pokračuje tak v kolejích vyšlapaných právní vědou. Pokud se politolog rozhodne zkoumat tvorbu práva, činí tak obvykle nesystematicky, okrajově a zaměřuje se spíše na některé dílčí aspekty. Typickým výzkumem politologa v oblasti normotvorby je aplikace politicko-teoretických přístupů na institucionální politiku, přezkum institucionálního zakotvení zákonodárného orgánu v politickém systému nebo chování jednotlivých aktérů procesu (str. 31).

I přes to všechno se autor pokouší pro svou práci určité teoretické prostředí vymezit. Toto vymezení bude silně navazovat na snahy Kokeše o překonání stigma zkoumání tvorby práva. Kokeš uvádí, že za poslední tři roky (2013 – 2016) bylo v oblasti interpretace a aplikace práva vydáno více publikací než o jeho tvorbě za celou polistopadovou historii, a to jak počtem, tak i detailností výzkumu. Pro vymezení teorie zákonodárství je tedy nutné vycházet převážně ze zahraniční inspirace. Kokeš se mimo jiné inspiroval u Luziuse Madera, který velmi podrobně rozlišuje výčet oblastí zájmu teorie zákonodárství do následujících kategorií.

Mezi jednotlivé kategorie patří *legislative methodology*, *legislative technique*, *legislative communication*, *legislative procedure*, *management of legislative procedure*, *the political science of legislation* a *the theory of legislation*⁹ (Mader 2001, str. 120). Jednotlivé odvětví se věnují konkrétním aspektům tvorby práva, jak vyplývá z jejich názvu. Kokeš na toto dělení navazuje a poskytuje několik aspektů tvorby práva, které do hloubky rozvádí ve své další práci.

Kokeš dělí (2020, str. 78) aspekty dělby práva na:

- aspekt teoretický
- aspekt normativní
- aspekt institucionální
- aspekt procedurální
- aspekt legislativně technický

⁹ Metodologie legislativy, legislativní technika, legislativní komunikace, legislativní proces, řízení legislativního procesu, politologické aspekty a teorie legislativy

- aspekt právně politický

Toto rozdělení můžeme považovat za první rozdělení tvorby práva do jednotlivých rovin v českém legislativním zkoumání. Pro práci budou klíčové převážně aspekty institucionální, procedurální a právně politický, které rozvádí následující kapitoly.

2.1 Aspekt institucionální

Tento aspekt zkoumá především aktéry zákonodárského procesu, jejich vzájemné vztahy, funkce a působení vůči legislativnímu procesu a samotnému návrhu zákona. Zkoumání tohoto aspektu nám tedy poskytuje odpověď na obecnou otázku „*Kdo je zákonodárce?*“ (Kokeš 2020, str. 87). Práce na tento aspekt navazuje z hlediska zkoumání kraje jako iniciátora legislativy a jeho interakci s ostatními aktéry procesu. Dále se pokusí podrobněji zaměřit na roli kraje v následném zákonodárném procesu, jako místo připomínkové, vyjednávače či jako skupiny institucí tvořící Asociaci krajů ČR.

2.2 Aspekt procedurální

Aspektem procedurálním rozumíme vše spojené se samotným legislativním procesem. Vidíme tedy, že jednotlivé aspekty jsou si velmi blízké a navzájem se překrývají, avšak na každý nachází při výzkumu své opodstatnění. Zatímco v aspektu institucionálním jsme zkoumali kraj jako aktéra těchto procesů, zde budeme spíše pozorovat jakých práv a povinností je kraj v procesu nositelem. Podle Kokeše (2020, str. 97) by měl tento aspekt odrážet i zájem právní teorie o posílení legitimacy zákonů a posouzení jejich efektivity. Procedurální aspekt v materiální podobě byl silně posílen např. nálezem Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 55/10, přílepkovým nálezem, jehož závěry se opírají právě o procedurální doktrínu (Kokeš 2020, str. 99). Tento aspekt tedy obecně odpovídá na otázku „*Jak vzniká zákon?*“.

2.3 Aspekt právně-politický

Tento aspekt nabourává izolovanost právní vědy a politologie jako dvou samostatných a nesouvisejících disciplín. Propojenost těchto věd spočívá v povaze právní regulace, jako výsledku politického rozhodnutí svěřeného příslušným voleným osobám. Podle Karpena a Xanthaki (2020, str. 10) by tak tento aspekt obecně měl zkoumat odpověď na otázku „*Proč vzniká zákon?*“. Tento aspekt by měl odrážet sociální, hodnotový a politický kontext

(Kokeš 2020, str. 105). V této práci je právně-politický aspekt zohledněn zodpovězením na otázku, jaké problémy kraje řeší a zda jsou k jejich řešení potřeba zákony, či kraje raději využívají jiné regulační prostředky.

3. Postavení kraje v rámci ČR a jejich vývoj

Po přechodu k demokracii po roce 1989 bylo nutné, stejně jako jiné oblasti, podrobit i samosprávu důkladnému přezkumu a reformám. Prvním krokem bylo pozměnění koncepce, která se od národních výborů přiklonila k „staronové“ koncepci obcí, tedy na našem území tradičních samosprávných celků. Tato změna byla provedena ústavním zákonem č. 294/1990 Sb., který měnil a doplňoval ústavní zákon č. 100/1960 Sb., Ústava Československé socialistické republiky a ústavní zákon č. 143/1968 Sb., o československé federaci, který měnil hlavu sedmou¹⁰. Tím zavdal ústavodárce obnovení místní samosprávy na našem území ve formě obcí. Obec byla v těchto předpisech označována za samosprávné společenství občanů a současně jako právnická osoba s vlastním majetkem (Zákon č. 294/1990 Sb.).

Přestože samotné kraje nejsou v ústavní novele vůbec zmíněny, podle Průchy (2012, s. 227) lze ze znění zákona dovodit, že s existencí vyšších územně samosprávných celků se do budoucna počítalo. Kraje byly ustanoveny novelizací ústavního zákona č. 1/1993, Ústava České republiky, avšak až do faktického vytvoření krajů v roce 2000 existovaly pouze „*de iure*“.

3.1. Právní postavení kraje

Kraje v režimu „*de facto*“ vznikají až 1. 1. 2000, kdy do účinnosti vstupuje zákon č. 347/1997 Sb., novelizující ústavní text. Samotná Ústava o krajích mluví jako o územním společenství občanů, které je veřejnou korporací, a které může mít vlastní majetek a hospodařit podle vlastního rozpočtu (Zákon č. 1/1993 Sb.).

Ústředním právním předpisem, který upravuje právní postavení kraje a jeho vnitřní organizaci, je zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení). I tento právní předpis definuje kraj, avšak jelikož ho můžeme označit za prováděcí předpis, poskytuje nám obsáhlejší definici. V úzkém pojetí chápeme kraj stále jako územní společenství občanů.

¹⁰ Hlava sedmá po novelizaci nesla název „Místní samospráva“. Před novelizací šlo o název „Národní výbory“.

V širokém pojetí je však kraj chápán jako veřejnoprávní korporace, mající majetek, se kterým disponuje a hospodaří za podmínek stanovených zákony. Kraj z definice vystupuje v právních vztazích svým jménem a nese odpovědnost vyplývající ze vzniklých vztahů. Úkolem krajů, a tedy účelem normy zřizující, je zajistit činnosti spadající do samostatné a přenesené působnosti kraje (Gerloch et. al. 2022, str. 281).

Krajů dle ústavního zákona vzniklo 14, a jejich území bylo vymezeno dle hranic příslušných okresů, taxativně vymezených v zákoně č. 347/1997 Sb., přičemž jejich finální podoba byla dle důvodové zprávy k zákonu vyhotovena na základě analytických studií např. od společnosti Terplan a. s., Přírodovědecké fakulty Univerzity Karlovy nebo Výzkumného ústavu výstavby a architektury (Vláda ČR 1997). Specifikem je, že těchto 14 krajů, které známe jako vyšší územně samosprávné celky, existovalo až do 31. 12. 2020 současně se sedmi „státně-správními“ kraji, které vytvářel zákon č. 36/1960. Tyto kraje nebyly nadány právní osobností a sloužily primárně pro účely organizace státní správy, např. v systému soudním, policejním či v působnosti finančních správ (Pospíšil a Těžký et. al. 2022, str. 4) Tato dvojkolejnost samospráv je dalším důkazem nedokonalosti české legislativy a poukazuje na další z mnoha problémů, které způsobil rychlý přechod k demokratickému zřízení.

3.1.1. Krajský balíček

Spolu se zákonem o krajích prošlo legislativním procesem několik zákonů, bez kterých bychom krajské zřízení mohli považovat za prázdnou schránku, která by nikdy nedostála svých funkcí anebo bez kterých by fungování krajů bylo silně omezeno (Pospíšil a Těžký et. al. 2022, str. 5). Mezi takové zákony patří např. zákon č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů a o změně některých zákonů, zákon č. 132/2000 Sb., o změně a zrušení některých zákonů souvisejících se zákonem o krajích, zákonem o obcích, zákonem o okresních úřadech a zákonem o hlavním městě Praze, zákon č. 147/2000 Sb., o okresních úřadech. Tato skupina zákonů upevňuje právní postavení kraje jako subjektu v českém právním řádu.

Druhou polovinu této nekodifikované správní reformy tvoří normy, které vymezují konkrétní postavení v jednotlivých právních vztazích, objasňují majetková práva a dispozici s majetkem a také určují fungování kraje. Patří sem zákony č. 157/2000 Sb., o přechodu některých věcí, práv a závazků z majetku České republiky do majetku krajů, zákon č.

243/2000 Sb., o rozpočtovém určení výnosů některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům a v neposlední řadě zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů.

Do přijetí těchto zákonů byly kraje opravdu vyprázdňeným pojmem, bez orgánů a kompetencí. Jediným právně upraveným orgánem kraje bylo v Ústavě zmíněné zastupitelstvo a nebylo tak ani jasné, jaké označení ponese ústřední funkcionář kraje, dnes hejtman (Pospíšil a Těžký et. al. 2022, str. 5).

3.1.2. Specifikum postavení Hlavního města Prahy

Paragraf 95 zákona č. 129/2000 Sb., zákon o krajích, zní: „*Tento zákon se nevztahuje na hlavní město Prahu.*“. Zákonodárce se zde rozhodl zohlednit specifickou pozici Prahy tím, že ji z působnosti zákona vyloučil. Stejně ustanovení nalézáme i v § 150 zákona č. 128/2000 Sb., zákon o obcích. Praha je tady jako správní celek vyloučena z působnosti obou zákonů. Postavení Prahy upravuje jiný právní předpis, a to zákon č. 131/2000 Sb., zákon o hlavním městě Praze.

Zákon o hlavním městě Praze nám nabízí interpretační vodítko hned ve svém prvním ustanovení. Upravuje postavení hlavního města jako: „*hlavního města České republiky, kraje a obce*“ (Zákon č. 131/2000 Sb.). Postavení hlavního města je důsledkem mnohaletého vývoje a současná koncepce, která funguje od roku 2000 se zdá být funkčním modelem. Ještě v porevolučním období se ozývaly decentralizační uskupení, tvořené kooptovanými představiteli obvodních a místních národních výborů, usilující o koncepci svazku samostatných obcí. Především díky vnitřnímu nesouladu v hlavní decentralizační skupině, tzv. Pražské radě, nezískalo toto řešení dostatečnou legislativní podporu a finální návrh zákona z roku 2000 vycházel z principu jedné celistvé obce (Exner 2004, str. 164).

Nový zákon z roku 2000 opouští od právního vztahu „*lex specialis*“ a naopak vyjímá veřejnou správu hlavního města z obecných právních režimů. Rozdílů mezi obecním/krajským zřízením a Prahou nacházíme v zákoně hned několik. Např. zásadní změny území, tedy připojení obce nebo odloučení městské části od města Prahy, lze provést pouze zákonem (Exner 2004, str. 168). Lze tedy dojít k závěru, že Praha, majíc postavení obce i kraje zároveň, vychází z úpravy obecního zřízení, modifikovaného především k obsažení krajských pravomocí z přenesené působnosti, tak i některých výlučných pravomocí (Exner 2004, str. 169).

3.2. Komparace systémů samosprávy a legislativní iniciativy

Pro ucelení kontextu vnímání kraje v právním systému je nutné alespoň okrajově nastínit systém veřejné správy v dalších státech Evropy. Obecně můžeme systémy samosprávy rozdělit podle jejich centralizovanosti. Zatímco systémy kontinentální Evropy jsou typické svou vertikální podřízeností centrálním orgánům, anglo-americké systémy si zakládají na decentralizaci (Balaš et. al. 2015, str. 338).

3.2.1. Francie

Český systém samosprávy je kvůli vysokému počtu obcí přirovnáván k francouzskému systému, který se mu v poměru počtu samospráv na obyvatele velmi podobá. Francouzský systém však funguje oproti tomu českému na více úrovních. Francie se dělí na 26 regionů, které se dále rozkládají na departementy, okresy, kantony a obce. Z hlediska správního práva jsou podstatnými mocenskými body struktury právě regiony, departementy a obce – tyto všechny jednotky mají vlastní samosprávné orgány a samosprávné území (Balaš et. al. 2015, str. 339). Ve francouzské Ústavě, konkrétně v čl. 39, nacházíme odpověď na otázku, zda regiony či jiný samosprávný celek disponuje legislativní iniciativou. Tou ve francouzském politickém disponuje předseda vlády a jednotliví členové parlamentu, jak Národního shromáždění, tak Senátu.

3.2.2. Německo

Situace v Německu je specifická svým federativním uspořádáním. Spolkové země se dělí na kraje, okresy a obce, přičemž kraje nedisponují volenými orgány¹¹ a státní moc je zde reprezentována vládním prezidentem, jmenovaným vládou (Balaš et. al. 2015, str. 341). Ani jeden z těchto orgánů nedisponuje federální legislativní iniciativou, což je způsobeno právě širokou paletou pravomocí vyplývajících ze státního zřízení SRN. Zákonodárnou iniciativou však disponuje „Bundesrat“¹² jako celek, pokud se pro návrh vysloví alespoň polovina hlasujících (Deutscher Bundestag Initiativrecht nedatováno).

¹¹ Jedinou výjimkou je Bavorsko, kde působí Bezirkstag, volně překládaný jako okresní rada. Tyto okresní orgány působí v sedmi bavorských okresech, jako jsou Horní a Dolní Bavorsko či Švábsko.

¹² Orgán, zastupující jednotlivé spolkové země Německa. Tento ústavní orgán není přímo volen, ale jeho členové jsou nominováni jednotlivými spolkovými zeměmi. Hlasy v něm jsou rozděleny podle počtu obyvatel

3.2.3. Itálie

Itálie je státem unitárním s širokou autonomií svých regionů. Italské regiony mají různé pozice v systému, přičemž existuje 5 se speciálním statutem a 15 s řádným statutem. Tyto regiony jsou řízeny regionálními radami, které vychází z přímých proporcionalních voleb. Regiony jsou tedy autonomní útvary s vlastní mocí. Podle statutu regionu náleží regionálním orgánům určitá práva, např. i zákonodárna iniciativa ve vztahu k parlamentu. Vidíme tedy, že řešení, které pro kraje využívá Česká republika, není ojedinělé (Balaš et. al. 2015, str. 340).

4. Orgány kraje

Se vznikem krajů čekal zákonodárce úkol vytvořit pro kraje funkční systém vnitřní správy, který by reflektoval demokratické principy a tlak na silnou regionální samosprávu. Samotná důvodová zpráva zákona č. 129/2000 Sb., zákona o krajích uvádí, že „*Základním kritériem pro vymezení tohoto rámce by mělo být uplatnění principu subsidiarity, to znamená, že správa veřejných záležitostí se má dít na té úrovni, která je neblíže řešenému problému.*“ (Vláda ČR 1999)

Dalším principem, který zřízení krajů a jejich orgánů následuje je princip demokratický. Ten je posílen právě fungováním územní samosprávy a legitimací obyvatel tohoto území aktivním volebním právem. Orgány kraje tedy v krajských volbách získávají posílenou demokratickou legitimitu, kterou ztělesňuje nejvyšší orgán kraje, zastupitelstvo (Wintr, 2020 str. 75).

Kombinací těchto dvou principů došel zákonodárce k poměrně jednoduchému a vybízivému řešení. Krajské orgány v podstatě kopírují obecní soustavu a řadíme do nich tedy krajské zastupitelstvo, krajskou radu, hejtmana a krajský úřad. Jedinou změnou je tedy nahrazení starosty obce krajským hejtmanem, pojmem terminologicky vycházejícího z předhusitského období, kdy byli hejtmani ustavováni do vedení dvanácti berních krajů jako vojenští velitelé (Vaněček, 1976 str. 84).

jednotlivých republik v rozmezí 3-6 hlasů za jednu zemi.

4.1. Zastupitelstvo kraje

Zastupitelstvo kraje označujeme doktrinárně jako nejvyšší orgán kraje. K této doktríně nahrává i fakt, že zastupitelstvo je zmíněno i v Ústavě ČR ve čl. 101, kde je ustanoveno jako orgán, který samostatně spravuje kraj. Dle literatury lze připodobnit pozici zastupitelstva k fungování valné hromady obchodní korporace¹³. Jde tedy o kolektivní orgán tvořen zastupiteli, kteří svůj mandát vykonávají na základě výsledků voleb dle zákona č. 130/2000 Sb., zákon o volbách do zastupitelstev krajů a o změně některých zákonů (Pospíšil a Těžký et. al. 2022, str. 131).

Pravomoci zastupitelstva jsou upraveny v § 35 zákona o krajích. Mezi ty nejzásadnější, kterými zastupitelstvo fakticky ovládá správu území kraje, patří pravomoc vydávání obecně závazných vyhlášek a nařízení, schvalování rozpočtu a závěrečného účtu kraje, zřizování a rušení příspěvkových organizací nebo volba hejtmana a dalších členů rady. Klíčovou pravomocí kraje pro účely práce je však ta zmíněna v písmenu a) odstavce 2), která ztělesňuje právo zákonodárné iniciativy.

4.1.1. Vztah zastupitelstva a legislativní iniciativy

Vztah mezi krajským zastupitelstvem a iniciativou můžeme dělit do tří časově navazujících částí. Tyto tři oblasti jsou samotná myšlenka a vznik návrhu, jeho následné schvalování, a nakonec putování návrhu v legislativním procesu na půdě Parlamentu ČR.

4.1.1.1. Fáze tvorby návrhu

Jedním z důvodů, proč byla krajům ústavodárcem vložena zákonodárná iniciativa do souboru pravomocí, bylo přiblížení legislativních pravomocí do regionů. Krajské novely tedy často přichází s řešením konkrétních problémů, které jsou na této politické úrovni řešeny (Pospíšil a Těžký et. al. 2022, str. 158). Kraje při tvorbě návrhu tedy vychází ze svých potřeb a zkušeností, což může vedle praktické roviny působit i problematicky. Navrhovaný

¹³Zastupitelstvo pravomoci vykonává kolektivně a na základě předem stanovených pravidel (zákonů, jednacího řádu zastupitelstva). Tyto veřejnoprávní předpisy v případě valné hromady supluje společenská smlouva mezi společníky, vykonávajících svá hlasovací práva na valné hromadě. Pro upřesnění komparace je vhodné uvést, že zastupitelstvo se chová jako nejvyšší orgán akciové společnosti mající více společníků. Srovnání se společností s ručením omezeným, kde je valná hromada často tvořena jedním společníkem by bylo zcestné.

předpis může totiž řešit problém jednoho kraje, avšak pro ostatní kraje může být situace opačná nebo se jich vůbec nemusí týkat.¹⁴ (Pospíšil a Těžký et. al. 2022, str. 159).

Velkou výhodou přenesení iniciativy i do regionální úrovně může být dostupnost krajských zastupitelů, kteří se pravidelně v kraji schází a mají zde i své kanceláře. Jejich prostřednictvím může být podnět iniciativy vznesen od regionálních organizací až do Poslanecké sněmovny. Dobrým příkladem je návrh Pardubického kraje z 9. volebního období, navržený pod sněmovním tiskem 185/0, který novelizuje zákon č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči. Tento návrh byl zastupitelstvem odhlasován a následně předložen na základě jednání s ředitelem Pardubického muzea, který s původním záměrem novely přišel (Venzarová 2024).¹⁵ Toto přenesení částečně naplňuje princip decentralizace a může v určitých situacích zkracovat pomyslnou vzdálenost mezi hlavním městem a krajským úřadem. Politické strany, které jsou aktivní pouze na regionální úrovni, mohou pomocí iniciativ ovlivňovat záležitosti, ke kterým by bez poslaneckého zastoupení neměly přístup.

4.1.1.2. Fáze přípravy zákonodárné iniciativy

Zákonodárná iniciativa, resp. její návrh je po projednání klíčových bodů většinou zpracován právním (legislativním) oddělením krajského úřadu. Právní oddělení krajských úřadů jsou dle autorových zjištění personálně velmi skromná a čítají jednotky zaměstnanců s právnickým vzděláním (Venzarová 2024; Adámek 2024; Kočí 2024). Proto je v některých případech, vyznačujících se komplexitou, návrh zpracován externími dodavateli, typicky advokátními kancelářemi. Takto sepsané znění zákona společně s důvodovou zprávou a vyznačením konkrétních změn je předloženo k projednání krajskému zastupitelstvu. Návrh zákona v momentě schválení již musí být vypracován do té podoby, ve které bude projednáván na plénu Poslanecké sněmovny. Důvodová zpráva tedy musí obsahovat odůvodnění hlavních principů zákona, zhodnocení souladu s ústavním pořádkem nebo např. dopad na státní rozpočet a rozpočty územních samosprávných celků. Pro tvůrce zákona je také doporučeno

¹⁴ Typickým příkladem je návrh zákona zastupitelstva hlavního města Prahy z 9. volebního období, předkládaný jako tisk 41/0. Tato novela živnostenského zákona má za cíl dát městu nástroj pro regulaci krátkodobých ubytovacích služeb. Tato problematika trápí ale primárně turistická města, kterým Praha je.

¹⁵ Návrh zákona nebyl k datu odevzdání práce projednán. Jeho obsah byl však dle Venzarové přenesen do vládní novely zákona, která úspěšně prošla legislativním procesem.

řídít se legislativními pravidly vlády, které stanoví technické a formátové požadavky pro právní předpis (Pospíšil a Těžký et. al. 2022, str. 159).

Jednotlivá krajská zastupitelstva disponují svými vlastními jednacími řády, které ještě dále upravují proces přípravy a schvalování zákonodárných iniciativ. Takové ustanovení najdeme např. v jednacím řádu Zastupitelstva Plzeňského kraje, a to konkrétně v článku 22. Ten v bodě prvním stanoví, že: „*Navrhovatel je povinen ve spolupráci s krajským úřadem v dostatečném časovém předstihu před projednáváním návrhu zákona na zasedání zastupitelstva projednat návrh v připomínkovém řízení s příslušnými výbory zastupitelstva, obcemi a dalšími subjekty, jejichž práv, zájmů nebo působnosti se navrhovaná právní úprava týká.*“ (Zeithaml 2021).

Pro možnost projednání na půdě sněmovny je nutné iniciativě určit také pověřenou osobu (typicky hejtmána, ale může jít i o člena zastupitelstva), která jedná jménem kraje a návrh v legislativním procesu zastupuje. Tato povinnost vyplývá z § 86 odst. 1) zákona č. 90/1995 Sb., zákon o jednacím řádu sněmovny (Pospíšil a Těžký et. al. 2022, str. 160).

4.2. Krajská rada

Krajskou radou rozumíme dle § 57 krajského zřízení výkonný orgán, který rozhoduje v oblasti samostatné působnosti a odpovídá při výkonu svých pravomocí krajskému zastupitelstvu. Rada je složena z hejtmána, jeho náměstků a dalších členů rady. K obsazení kterékoli z těchto pozic je třeba být zvoleným zastupitelem a následně být většinou zastupitelů schválen. Rada dle odst. 2) čítá 9 členů v kraji s celkovým počtem obyvatel pod 600 000, případně 11 v kraji přesahující tento počet. Počet radních však zákon stanovuje pouze jako maximální možný, rada může mít vždy méně členů (Zákon č. 129/2000 Sb.).

Výkonný orgán kraje z teoretického hlediska plní funkci výkonnou jak ze státovédného, tak exekutivního hlediska. Státovédným hlediskem chápeme radu kraje jako orgán, který výkonnou moc uskutečňuje – tedy vykonává činnost na základě vlastních rozhodnutí. Exekutivním hlediskem vidíme radu kraje jako vykonavatele příkazů jiného orgánu, v tomto případě typicky zastupitelstva. V této situaci je rada pouze garantem výkonu. (Cogan 2015, str. 202)

Do základní působnosti kraje patří primárně činnosti stanovené v § 59 krajského zřízení. Radě je dle zákona vyhrazeno např. zabezpečovat hospodaření podle schváleného rozpočtu, ukládat krajskému úřadu úkoly v oblasti samostatné působnosti, vydávat nařízení

kraje či rozhodovat o dotacích do výše 1 000 000 Kč.¹⁶ V jednotlivých odstavcích nacházíme pravomoci rozdělené do tří kategorií. Odstavec první čítá výhradní pravomoci krajské rady, odstavec druhý, zaměřený na právní jednání za kraj pravomoci smíšené a odstavec třetí obsahuje zbytkové pravomoci (Cogan 2015, str. 217).

4.3. Hejtman

Hejtmanem rozumíme osobu stojící v čele jednoho z třinácti vyšších územně samosprávných celků. Jediným krajem, který nemá osobu hejtmana, je hlavní město Praha, v jehož čele stojí primátor jakožto nejvyšší politický představitel statutárního města.

Hejtman kraje je volen z řad zastupitelstva, kterému je při výkonu funkce hejtman odpovědný. Nejdůležitější pravomocí hejtmana je však zastupování kraje v právních jednáních. Tuto pravomoc hejtmana dělíme do tří oblastí podle míry autonomie hejtmana v rozhodování.

Hejtman může být v pozici nejsilnější, kdy rozhodnutí o výkonu právního jednání i samotné právní jednání závisí pouze na jeho osobě. Protikladem k této situaci je varianta nejběžnější, kdy hejtman jedná na základě usnesení orgánu kraje, typicky zastupitelstva nebo krajské rady. Třetím způsobem právního jednání je tzv. jednání předcházející právně závaznému jednání, tedy vedení smluvního vyjednávání, ke kterému hejtman nepotřebuje žádnou zákonnou autorizaci (Cogan 2015, str. 224).

Další pravomoci hejtmana je vzhledem k povaze práce vhodné rozdělit do dvou kategorií, a to do oblastí působnosti ve vztahu k zastupitelstvu a radě kraje a ostatní.

4.3.1. Působnost hejtmana ve vztahu k zastupitelstvu

V působnosti vůči zastupitelstvu a radě kraje má hejtman několik zásadních pravomocí. Těmi jsou organizace činnosti zastupitelstva, organizace činnosti rady, pozastavení výkonu rozhodnutí rady nebo plnění úkolů uložených mu radou či zastupitelstvem. Tyto jednotlivé pravomoci jsou v zákonné úpravě rozmístěny v celém krajském řízení a vyplývají i z dalších právních předpisů. Úkolem hejtmana je jak svolání jednání zastupitelstva, tak samotné

¹⁶ Tato částka vychází z novely zákona č. 418/2023 Sb. kterým se mění zákon č. 129/2000. Do této novely účinné od 1. 1. 2024 byla částka, o které mohla rada bez zastupitelstva rozhodovat pouze 200 000 Kč. Tato částka byla v zákoně od jeho vzniku a vzhledem k inflaci bylo nelogické udržovat sumu takto nízkou.

zahájení zasedání. Hejtman předkládá návrh programu zasedání, řídí hlasování a dohlíží na to, aby jednání mělo věcný průběh a pracovní charakter. Hejtmanovu roli lze přirovnat k předsedajícím v Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR, který také uděluje slovo a fakticky řídí jednání. Hejtman je odpovědný také za vyhlášení výsledků hlasování (Pospíšil 2008, str. 226).

4.3.2. Působnost hejtmana ve vztahu k radě kraje

Rada jako kolektivní orgán vyžaduje, aby byla ve svém fungování řízena, a právě tato funkce je svěřena opět hejtmanovi, obdobně jako v případě zastupitelstva. Jak již bylo zmíněno, hejtman je přímým členem rady a stejně jako v zastupitelstvu je tedy nositelem jednoho z hlasů, kterým kolektivně rada rozhoduje. Rada se dle § 58 krajského zřízení schází k jednáním dle potřeby, a to výhradně na svolání hejtmana. V praxi je však běžné, že jednací řád rady určí dopředu (cca na 1 rok) přesné termíny jednání rady a hejtmanovým úkolem poté zůstává případné svolání mimořádných schůzí (Pospíšil 2008, str. 228).

Jednání rady kraje se v praxi můžou kromě hejtmana, náměstků a ostatních členů rady účastnit další osoby. Typicky jsou to osoby, které ze své funkce mají vhlad do probírané problematiky a na závěrečném výsledku jednání je vyžadována jejich spoluúčast. Takovou osobou může být ředitel krajského úřadu či vedoucí odborů krajského úřadu¹⁷, předseda komise rady, ředitelé příspěvkových organizací kraje či představitel integrovaných složek záchranného systému.

4.4. Krajský úřad

Posledním orgánem kraje je krajský úřad. Jde o výkonný a správní orgán kraje, jehož primárním úkolem je zajišťovat administrativní chod kraje. Většinu pracovní náplně krajského úřadu je výkon přenesené působnosti státu, avšak pokud plní úkol uložený zastupitelstvem či radou, jedná v působnosti samostatné (Cogan 2015, str. 243). Konkrétní pravomoci upravují § 66 a § 67 krajského zřízení. Pro pochopení systematiky úřadu je klíčové porozumění textu § 68 stejného zákona o složení krajského úřadu. Krajský úřad je personálně složen z ředitele krajského úřadu a dalších zaměstnanců. Na rozdíl od obcí není součástí krajského úřadu hejtman a jeho náměstci.

¹⁷ Typickým příkladem může být vedoucí právního a legislativního odboru kraje při projednávání legislativní iniciativy kraje, viz. níže

Ředitel krajského úřadu, pověřený řízením celého aparátu, je jmenován hejtmanem a je také zaměstnancem kraje. Každý další úředník, jejichž počet není zákonem nijak upraven a záleží čistě na rozhodnutí rady kraje, je též zaměstnancem kraje. Z právního hlediska je nutné dělit zaměstnance na úředníky a ostatní, vykonávající provozní agendu (Cogan 2015, str. 248).

Co se týče struktury úřadu, dělí se na odbory a oddělení (Kopecký 2017, str. 249). Odbory dopravní, majetkový či odbor sociálních věcí, má každý krajský úřad. Dále poté zřizuje odbory dle své potřeby. Pro téma práce je důležitý odbor legislativní a právní, který se podílí na tvorbě paragrafového znění legislativní iniciativy.

5. Zákonodárná iniciativa

Pro pochopení zákonodárné iniciativy a její současné podoby je důležité chápat kontext, v jakém Ústava ČR vznikala a z jakých pramenů a předchozích úprav vycházela. Ústava z roku 1920 shodně v § 41 garantovala právo iniciativy vládě a členům sněmoven. Ústava z roku 1948 toto právo omezila na vládu a poslance, avšak těch muselo být pod návrhem podepsáno alespoň 20. Poslední ústava předcházející té současné, z roku 1960, v této oblasti přinesla novotu, a to právo iniciativy prezidentu republiky a Slovenské národní radě (Sládeček 2016, str. 424). Lze tedy pozorovat, že v žádné z předchozích ústav se právo iniciativy územně-správního celku neobjevuje. Toto posilnění je jedna z cest, kterou ústavodárce do právního systému vtěluje hodnoty odlišné od socialistického režimu a přiznává samosprávám silné pravomoci. Toto právo bylo do Ústavy vloženo na tlak tehdejší parlamentní strany, Hnutí za samosprávnou demokracii – Společnost pro Moravu a Slezsko. V době, kdy se Ústava tvořila, nebylo totiž jasné, jaká bude finální podoba vyšších územně samosprávných celků, zda z nich vzniknou kraje, země¹⁸ či jiná forma správní jednotky (Syllová 2024).

Všechny návrhy zákonů, a to i návrhy zákonů ústavních je nutné předkládat dolní komoře Parlamentu, tedy Poslanecké sněmovně. Jak již bylo v předchozích kapitolách řečeno, zákonodárnou iniciativou disponují dle Ústavy jednotliví poslanci či jejich skupiny, Senát jako celek, Vláda ČR a zastupitelstva vyšších územních samosprávných celků. O

¹⁸ Jedna z možných koncepcí se opírala o rozdělení na zemi Českou, Moravskou a Slezskou (Syllová 2024).

změnu v tomto zaběhnutém systému se pokusil Senát v roce 2009, kdy návrhem ústavní novely chtěl zajistit, aby za poslaneckými návrhy muselo stát alespoň 10 poslanců (Kolář et. al. 2013, str. 238). Tato novela však v dolní komoře neměla šanci obstát, protože by poslanci sami sobě ubírali ústavní pravomoci. České řešení, kdy touto pravomocí disponuje pouze jeden poslanec, je v Evropě poměrně neobvyklé. Někteří ústavodárci měli (možná oprávněnou) obavu, že tato pravomoc povede k přehlčení komory legislativními návrhy, a tak je iniciativa omezena právě určitým minimálním počtem členů sboru.¹⁹ Touto pro poslance příznivou úpravou je výrazně ovlivněn počet navrhovaných legislativ od poslanců či jejich skupin, který v celkovém součtu činí cca. 1/3 návrhů (Zámečnicková, 2018, str. 61).

Zákonodárnou iniciativu lze tedy označit počáteční fází legislativního procesu, a to v případech, kdy předkladatelem není vláda, resp. její konkrétní ministerstvo. To své návrhy nejdříve posílá do meziresortního připomínkového řízení²⁰. Míra a způsob využívání tohoto řízení kraji bude předmětem jedné z kapitol praktické části.

Zákonodárná iniciativa se všemi náležitostmi je předkládána předsedovi Poslanecké sněmovny, od nějž putuje do organizačního výboru. Současně se návrh zpřístupní všem poslancům a jejich klubům v elektronické podobě, jak určí § 120a jednacího řádu sněmovny. U všech nevládních návrhů si předseda sněmovny vyžádá stanovisko vlády, které může být buď souhlasné, souhlasné s připomínkami, nesouhlasné či neutrální. Pokud by vláda lhůtu pro vyjádření zmeškala, považuje se její vyjádření za kladné (Kolář et. al., 2013, str. 257).²¹

Jediným zákonným omezením legislativní iniciativy je návrh zákona o státním rozpočtu a s ním související státní závěrečný účet, který může navrhnout pouze vláda, jak je uvedeno v čl. 42 Ústavy (Zákon č. 1/1993 Sb.).

5.1. Zákonodárná iniciativa kraje

Způsob přijetí iniciativy na krajské úrovni není nijak zákonně upraven a řeší se subsidiárně pomocí jednacího řádů zastupitelstev. Součástí výsledného usnesení je i pověření člena, aby

¹⁹ Např. v Německu je vždy pro vznik iniciativy třeba alespoň 5 členů Spolkového sněmu, v Rakousku mohou zákonodárci využít výbory orgánu. Pokud tak neučiní, je požadována opět alespoň 5 podpisů pro přijetí iniciativy.

²⁰ Tento aspekt je blíže popsán v kapitole 7.5.1.

²¹ Tato situace však není příliš častá a v praxi ztrácí tato fikce smysl. Pokud vláda nestihla dodržet lhůtu, ale její stanovisko není souhlasné, návrh ve sněmovně stejně nezíská podporu.

na plénu Poslanecké sněmovny jménem kraje jednal. Kraje od svého vzniku nebyly ve využívání této iniciativy příliš aktivní, avšak situace se postupně zlepšovala. Kolář et. al. (2013) ve své publikaci popisují postupný vývoj počtu iniciativ, (str. 255). Ve třetím volebním období bylo návrhů 10 a přijaty byly 3. Ve čtvrtém volebním období bylo návrhů již 36, z čehož bylo úspěšných 7, v pátém období uspělo 7 z 25 a v šestém 3 z 26. Tyto návrhy jsou převážně lokálního charakteru, avšak v 6. volebním období začaly kraje přicházet i s komplexnějšími novelami. Jakým způsobem se frekvence návrhů vyvíjela v dalších volebních obdobích, bude součástí odpovědi na výzkumné otázky v pozdější fázi práce.

Samotné předložení iniciativy ještě na krajské úrovni k projednání má buď člen zastupitelstva kraje samostatně či ve skupině, nejčastěji však takové návrhy předkládá rada kraje. Jelikož lze z logiky věci usuzovat, že člen zastupitelstva kraje nedisponuje silným úřednickým aparátem, na krajské návrhy zákonů se nevztahují legislativní pravidla vlády a krajské zákony tedy nemusí splňovat přísně stanovené požadavky (Boháč et. al., 2011, str. 162). Všechny krajské iniciativy jsou podávány samostatně, za jeden kraj. Pokud by se více krajů rozhodlo stát za jednou konkrétní iniciativou, není to z hlediska legislativního procesu možné. Kraje si v této oblasti dokázaly poradit, když v praxi přišly s dvěma řešeními. Prvním řešením je podávání návrhu jedním krajem s „politickou“ podporou ostatních krajů (Boháč et. al., 2011, str. 163). Takový návrh často vzniká na půdě Asociace krajů ČR (kapitola 6.5.2.), kde se kraje shodnou na jednotné iniciativě, kterou poté podává jeden z nich. V naléhavějších případech dokázaly kraje vytvořit poněkud agresivnější metodu, kterou se snaží tlačit na zákonodárce. Touto metodou je „zahlcení“ sněmovny legislativními návrhy více krajů, které jsou však naprosto identické. V roce 2023 takto kraje předložily hned šest identických návrhů týkajících se rozpočtového určení daní.

6. Legislativní proces

Základním nástrojem pro fungování demokracie a moderní společnosti je bez jakýchkoli pochyb legislativa. Je to právě legislativa, která v právním státě určuje, kdo a kdy je pachatelem trestného činu, jaká ustanovení smluv mezi stranami jsou přípustná a jaká už jsou zakázána nebo jakou lhůtu k vyřízení žádosti má správní orgán. K efektivnímu výkonu exekutivní moci je vždy nutné ovládat pomocí většiny v Poslanecké sněmovně tvorbu a přijímání nové legislativy.

Právě proto je překvapivé, že v celé „parlamentní“ historii můžeme pozorovat akademické tendence považovat parlamentní vědu za něco upadajícího, nezajímavého. O úpadku parlamentů psal např. James Bryce již v roce 1920 ve svém díle *Moderní demokracie II* (str. 355 a násl.). Tento parlamentní étos se linul celou historií dvacátého století, kdy mohla být i kvůli válečným konfliktům parlamentní demokracie vnímána za pomalou, těžkopádnou a nevyhovující. I přes to vše přežila a vstoupila do dalšího tisíciletí.

Jak již bylo naznačeno, nejdůležitější funkcí parlamentu je jeho legislativní pravomoc, kterou autor rozebírá v následujících kapitolách. Za samotný počátek lze považovat už výše zmíněnou legislativní iniciativu, po které se začínají rozbíhat interní procesy a politické vyjednávání. Následuje první čtení zákona.

6.1. První čtení

První čtení, jak ho interpretují Kysela a Wintř, můžeme chápat jako určité síto, kterým musí každý návrh zákona projít. Sněmovna po obecné rozpravě v prvním čtení rozhoduje, zda se daným návrhem vůbec chce zabývat. Možnost zamítnout návrh již v prvním čtením umožňuje sněmovně neplýtvat drahocenný jednací čas a řešit do hloubky pouze ty návrhy, které mají šanci na přijetí (Boháč et. al., 201, str. 100).

Syllová u prvního čtení hovoří i o další funkci, kterou má být vyjasnění politických pozic jednotlivých poslaneckých klubů, které je nadále vodítkem při projednávání v konkrétních výborech. Podle Syllové (Kolář et. al., 2013, str. 262) vznikla určitá parlamentní zvyklost mezi koaličními a opozičními poslanci, podle které se všechny způsobilé návrhy pošlují prvním čtením dále, alespoň do výborové fáze a druhého čtení. Tato zvyklost platila zejména u návrhů vládních. Vzhledem k dnešní zahlcenosti sněmovny legislativními návrhy je rozporuplné, zda se tato zvyklost stále dodržuje. Dnes jsou opoziční návrhy, které není vůle přijmout, spíše zablokovány a první čtení se o nich ani nekoná (Syllová, 2024). Pokud je však návrh zákona přijat, je plénem sněmovny přikázán do jednoho či více příslušných výborů.

6.2. Projednání ve výborech

Výbory jsou specializované a stálé orgány komor parlamentu, ve kterých zasedá přibližně 20 poslanců napříč všemi poslaneckými kluby. Složení výborů kopíruje poměrné složení sněmovny, čímž si sněmovní většina zajišťuje členskou většinu i v těchto klíčových

orgánech. Schůze těchto výborů jsou veřejné, dle jednacího řádu. Podle Kysely a Wintra (Boháč et. al., 201, str. 103) je právě veřejnost projednání klíčem k tomu, že se na výborech vede především věcná a odborná debata namísto „politikaření“. Rozpor mezi vládními a opozičními poslanci je tedy na první pohled často patrný až při hlasování o jednotlivých návrzích.

Výbory jsou podle dalších autorů centrem legislativní činnosti a účast v nich je zásadním právem jednotlivých poslanců. Jsou to právě výbory, které jsou zpravidla iniciátorem nemalého množství pozměňovacích návrhů, někdy dokonce přepracování celého znění zákona do úplně nové podoby (Zámečnicková, 2018, str. 63). Velkým rozdílem, který také Zámečnicková (2018) identifikuje, je absence odborné složky. V Německém systému je možnost pořádat tzv. zasedání s veřejným slyšením odborníků, zájmových skupin a dalších respondentů. Tato slyšení posilují kontrolní i odbornou moc výborů a dodávají jim ještě větší váhu v zákonodárném procesu (str. 64).

Na projednání návrhu má příslušný výbor 60 dnů, přestože se tato lhůta dá zkracovat.²² Ve finálním hlasování může výbor svým usnesením vyjádřit buď doporučení, aby byl zákon přijat, zamítnut nebo přijat s pozměňovacími návrhy, o nichž se ve sněmovně jednotlivě hlasuje. Výbor též určí zpravodaje, který hájí stanovisko výboru před sněmovnou a je držitelem významné pozice ve druhém a třetím čtení. Pětina výboru může k usnesení připojit oponentní zprávu, avšak tuto možnost poslanci často nevyužívají (Boháč et. al., 2011, str. 104).

6.3. Druhé čtení

Ve druhém čtení opět uvádí na plénu návrh zákona jeho navrhovatel, po němž vystupuje zpravodaj výboru. Následuje první fáze druhého čtení, a to obecná rozprava. V té je úkolem sněmovny do jisté míry zopakovat procesy z prvního čtení. Každý poslanec může využít svého práva vyjádřit se k předkládanému tisku, a to i opakovaně. Obecná rozprava velmi často navazuje na první čtení a jsou zde znovu přednášeny stejné argumenty stejnými

²² Rekordní zkrácení lhůty zaznamenala sněmovna v roce 2009 v reakci na nález Ústavního soudu, který znemožnil konání předčasných voleb. Na návrh poslance M. Bendy (ODS) byla lhůta ze 60 dnů zkrácena na 1 hodinu.

poslanci. Po skončení této fáze čtení lze hlasovat o vrácení k novému projednání²³. Pokud byl výborem navržen komplexní pozměňovací návrh, usnese se sněmovna, že pozdější pozměňovací návrhy se budou vztahovat právě k takovému pozměněnému návrhu (Boháč et. al., 2011, str. 105).²⁴

V druhé fázi druhého čtení následuje podrobná rozprava, ve které mohou poslanci podávat své pozměňovací návrhy k projednávanému návrhu. V kterékoli fázi druhého čtení lze podat návrh na zamítnutí návrhu zákona, avšak o takovém návrhu bude sněmovna hlasovat až ve třetím čtení. Zajímavostí je, že pozměňovací návrhy mohou být též subjektem dalších pozměňovacích návrhů. V této druhé řadě však řetězení změn končí (Boháč et. al., 2011, str. 105). Právě vysoký počet návrhů zákonů a časté pokusy měnit legislativu pozměňovacími návrhy více než parametricky může být jeden z důvodů velmi nízké kvality české legislativy. Ve čtvrtém volebním období (2002 – 2006) bylo v druhé čtení projednáváno 544 legislativních návrhů, u kterých bylo uplatněno 7 464 pozměňovacích návrhů, z nichž 57 % bylo přijato. U každého zákona tedy můžeme počítat s průměrně 13 pozměňovacími návrhy, z nichž cca 8 bylo zapracováno do znění zákona (Mansfeldová, Linek, 2009, str. 71).

6.4. Třetí čtení

Třetí čtení je finální fází legislativního procesu v dolní komoře Parlamentu. Jeho alfoou omegou je hlasování o návrhu zákona, a tedy finální rozhodnutí, zda existuje politická vůle tento návrh prosadit. Zásadní princip třetího čtení vyplývá z § 95 odst. 2 jednacího řádu. Dle tohoto ustanovení lze ve třetím čtení navrhopat pouze formální úpravy textu.²⁵ Další možností sněmovny je vrátit tisk do druhého čtení, čímž by se otevřel prostor pro nové jednání a pozměňování návrhu. Ve třetím čtení je opět možno vystoupit s podporou nebo

²³ Tato možnost opět není legislativci často využívána. Syllová uvádí, že ve čtvrtém volebním období bylo takto vráceno pouze 24 návrhů ze 740 celkových (2013, str. 271).

²⁴ Komplexní pozměňovací návrhy shledal jako ústavně konformní praktiku Ústavní soud v nálezu č. 294/2010 Sb. Ústavní soud poukázal na dlouhodobé používání této praktiky a neshledal zde žádné porušení právních principů a ústavně chráněných hodnot.

²⁵ Takovou formální úpravou se rozumí oprava legislativně technických chyb, gramatických chyb, chyb písemných nebo tiskových či úpravy, které logicky vyplývají z přijatých pozměňovacích návrhů

oponenturou návrhu, avšak ta je *de facto* v této fázi nepodstatná a využívá se pouze u kontroverzních návrhů zákonů. Po rozpravě přichází hlasování (Boháč et. al., 2011, str. 108).

Sněmovna rozhoduje, zda vyslovuje souhlas s návrhem v předloženém znění, příp. ve znění pozměňovacích návrhů. Je to právě zpravodaj zákona, který určuje pořadí jednotlivých pozměňovacích návrhů, které jsou často podmíněné. Přijaté znění zákona následně putuje na půdu Senátu ČR.

6.5. Role krajů v legislativním procesu

Z předešlých kapitol by se mohlo zdát, že role kraje je v legislativním procesu omezena pouze na jednoho z možných iniciátorů. Kraje jako hegemony samosprávy na území ČR se však zapojují do legislativního procesu i pomocí dalších procesů. Ty se dají rozdělit na procesy politické a legislativní.

Politické procesy chápeme jako účast na vyjednávání legislativy mimo institucionalizované procesy. K takovému vyjednávání může docházet např. díky kumulaci funkcí krajských zastupitelů, kteří jsou zároveň poslanci a mají blízko k příslušným ministrům či výborům. Se silnou politickou pozicí vystupují také hejtmani jednotlivých krajů, jako významné lokální osobnosti. Ani taková pozice však často nestačila k dosažení stanovených cílů, a proto se kraje začaly sdružovat v Asociaci krajů ČR.

Procesem legislativním, do které se kraj aktivně zapojuje, můžeme naopak chápat stav, kdy je kraj výslovně uveden v závazném textu, který jej opravňuje k nějaké činnosti. Takovým případem může být účast kraje v meziresortním připomínkovém řízení, kterého se každý kraj zvlášť účastní jako připomínkové místo, jak vyplývá z Legislativních pravidel vlády ČR (str. 6).

6.5.1 Meziresortní připomínkové řízení

Procedurální vývoj tvorby legislativy se v českém prostředí začíná rozvíjet až po určitém období konsolidace první republiky, a to konkrétně v 30. letech. Pravidla legislativy byla do té doby upraveny Směrnicí pro jednotnou techniku legislativní z roku 1923 (Boháč, 2011, str. 281). Tato Směrnice byla doplněna Pokyny pro postup při legislativních pracích, čímž v roce 1933 vznikl základ pro Legislativní pravidla vlády tak, jak je známe dnes (Boháč, 2011, str. 283).

V roce 1949 vznikla nová Legislativní pravidla, ve kterých již bylo zahrnuto samotné připomínkové řízení, a to hned na několika úrovních. Jak uvádí Zbíral (2021, str. 269), v první úrovni šlo o projednání legislativního plánu na celé pololetí. Úroveň druhá se už podobala dnešnímu procesu a připomínky zaslané ve 14 denní lhůtě byly projednány ústně.

V dnešní praxi probíhá meziresortní řízení pomocí systému ODOK, do kterého mají připomínková místa²⁶ přístup. K různým druhům podkladů stanovují Legislativní pravidla vlády různé lhůty. Konkrétně k návrhu věcného záměru, návrhu nařízení vlády a návrhu vyhlášky lhůtu 15 dnů, u návrhu zákonného předpisu je tato lhůta prodloužena o 5 dnů (Vláda ČR, 2023). V rámci připomínkovacího procesu mohou příslušná místa označit své připomínky jako „zásadní“ nebo „ostatní“. Připomínky ostatní jsou často legislativně-technického charakteru, příp. jsou vnímány jako doporučující. Rozhodnutí o vyhovění závisí pouze na zpracovateli daného předpisu. Připomínky zásadní, které musí být takto označeny, musí být vypořádány mnohem precizněji a pokud se zpracovatel rozhodne jim nevyhovět, je založen tzv. rozpor (Vláda ČR, 2023).

Kraje, jak bude dále rozpracováno v praktické části, se meziresortnímu řízení věnují poměrně aktivně. Zbíral ve svém článku pracuje s daty z let 2010 až 2016 a s celkovým množstvím 54 903 připomínek. Přestože největší počet připomínek dle jeho dat navrhuje ministerstva²⁷, kraje jim sekundují s počtem 11 747. Takové množství připomínek v celkovém rozmezí sběru dat tvořilo 21 % návrhů (2021, str. 276). Podle Zbírala (2021, str. 275) největší množství připomínek podávají velké kraje, jako Hl. město Praha nebo kraj Středočeský. Podotýká také, že krajské připomínky se často vyskytují kumulovaně. Kraje se tedy vyjadřují primárně k návrhům zákonů, které se jich bezprostředně týkají a často posílají duplicitní připomínky, aby vyjádřily silněji své stanovisko.

Zbíral dále uvádí (2021, str. 287), že prospěšnost pro legislativní proces spatřuje ve třech hlavních faktorech. Zaprvé, velká část návrhů legislativy se v meziresortním připomínkovém řízení setká s takovým odporem vycházejícím z připomínkových míst, že nepokračuje v prosazování konkrétní legislativy. Zadruhé, až 90 % připomínek je v průměru

²⁶ Dalšími připomínkovými místy jsou kromě krajů ministerstva, ústřední orgány státní správy, nejvyšší pilíře soudní soustavy, odbor kompatibility Úřady vlády a další organizace, pokud se návrh zákona týká oblasti jejich zájmu (Hospodářská komora, Agrární komora, Odborové organizace atd.)

²⁷ V tomto časovém období připomínky ministerstev tvořily 62 % všech připomínek. Nejvíce připomínkující ministerstvo bylo ministerstvo vnitra, které do MPŘ umístilo přes 8 000 připomínek.

předkladateli akceptováno a v konečném znění návrhu upraveno, zatímco pouze k 10 % je vyjádřeno odmítavé stanovisko. Za třetí, průměrně je v předkládaném textu upraveno až 20 % jeho písemného obsahu. Podle Zbírala (2021, str. 287) tak řízení plní přesně ty funkce, ke kterým bylo vytvořeno.

6.5.2. Asociace krajů ČR

Do politických procesů se kraje zapojují jak jednotlivě, tak zprostředkovaně skrze Asociaci krajů ČR (dále jen AK ČR). Její vznik v roce 2001 byl výsledkem jednání hejtmanů²⁸, kteří utvořili toto zájmové sdružení právnických osob s cíli uvedenými ve stanovách. Právě stanovy jsou vzhledem k absenci odborné literatury primárním zdrojem při zkoumání funkcí AK ČR.

Dle samotné preambule stanov je AK ČR zájmovou nestranickou a nevládní organizací, založenou jako zájmové sdružení právnických osob, jejímž cílem je dle čl. 2 stanov primárně hájit společné zájmy a práva krajů, vytvářet podmínky pro řešení problémů a otázek společných pro kraje, podílet se na vytváření podmínek pro vzdělávání členů zastupitelstev, zaměstnanců krajů v rámci krajského úřadu nebo krajem zřizovaných organizacích (Asociace krajů České republiky, 2020).

Vrcholným orgánem AK ČR je Rada. Ta je složena z 13 krajských hejtmanů a pražského primátora a k přijetí jejího usnesení je třeba nadpoloviční většiny hlasů. K některým náležitostem je však potřeba souhlasu všech členů Rady.²⁹ Rada si ze svých řad volí také předsedu a místopředsedy (Asociace krajů České republiky, nedatováno). Současným předsedou je hejtman Jihočeského kraje, MUDr. Martin Kuba, jemuž sekunduje místopředseda Martin Půta z kraje Libereckého (Asociace krajů České republiky, nedatováno). V rotaci předsedů AK ČR lze jednoznačně pozorovat politickou sounáležitost předsedy asociace a premiéra ČR.

AK ČR se od svého vzniku dostala do velmi silné pozice, a to i v oblasti legislativní iniciativy. Jak uváděla literatura již v roce 2006, kraje mohly připravovat zákony jako

²⁸ Mezi základající kraje z roku 2001 řadíme kraj Karlovarský, Liberecký, Moravskoslezský, Pardubický, Ústecký, Zlínský a kraj Vysočina. Ostatní kraje se připojily v následujících letech a současného počtu dosáhla AK ČR 24. března 2003.

²⁹ Konkrétně jde o přijetí nového člena, stanovení výše členského příspěvku a změnu stanov AK ČR.

kolektivní dílo, čímž získávaly na půdě Poslanecké sněmovny větší váhu než samostatné návrhy (Čermák in Valeš et. al., str. 210). Poprvé kraje použily tento postup při prosazování změn v rozpočtovém určení daní. Obdobu této situace můžeme sledovat v současném volebním období.

Rada zřizuje pro podporu své činnosti odborné komise. Těch je celkově 13 a jsou doplněny grémiem ředitelů krajských úřadů. Každou z odborných komisí vede jeden z hejtmanů, přičemž se nedostává pouze na hl. město Prahu. Pro téma práce je klíčová komise Rady AK ČR pro veřejnou správu a legislativu, vedená předsedou JUDr. Martinem Netolickým Ph.D. (ČSSD), hejtmanem Pardubického kraje.

Praktická část

7. Krajská pasivita

Aby byla práce schopna identifikovat hlavní příčiny pasivity krajských zastupitelstev, je potřeba nejdříve odhalit, co to vlastně pasivita je. Český právní řád je notoricky známý pro vysoký počet zákonů, a ještě větší počet novelizací, ve kterých je následně velmi složité se orientovat. Tyto předpisy jsou však často vzájemně provázané a je prakticky nemožné je jednoduše rušit, aniž by byla narušena stabilita právního řádu (Perknerová 2018; Ginter 2018).

V takovém systému, kdy Parlament jako hegemon zákonodárné moci schvaluje novou legislativu rekordním tempem, se mohou krajské návrhy zdát jako poměrně zanedbatelná část problému. Specifikem tohoto stavu ovšem je, že i v tomto legislativním rozpoložení, kdy platné legislativy pouze přibývá, aktivita krajů spíše upadá. Než se práce dostane ke konkrétním příčinám, nastíní tento úpad v rámci deskriptivní statistiky a komparace.

Následující **Tabulka č. 2** popisuje počet krajských návrhů v jednotlivých volebních obdobích. První dvě období, tedy 1992 – 1996 a 1996 – 1998 jsou z tabulky vyloučena, vzhledem k faktu, že kraje jako subjekty vznikají až v roce 2000, jak je popsáno v kapitolách výše.

Tabulka č. 2: Počet krajských návrhů za jednotlivá volební období

Volební období	Krajské návrhy	Přijaté návrhy krajů	Podíl na všech návrzích
1998 – 2002	10	3	1,3 %
2002 – 2006	36	7	4,9 %
2006 – 2010	25	7	4,1 %
2010 – 2013	26	3	4,2 %
2013 – 2017	13	1	2 %
2017 – 2021	17	3	2,2 %
2021 – 2025	14	0	3,6 %
Celkem	141	24	3,19 %

Zdroj: vlastní zpracování na základě psp.cz

Z **Tabulky č. 2** je patrné, že v rámci prvních tří volebních období, kdy kraje měly celé čtyři³⁰ roky na podávání návrhů, se krajům dařilo využívat tuto pravomoc poměrně aktivně. Pokud připustíme, že legislativa krajů má být pouze doplňkovou formou tvorby legislativy, je podíl mezi 4 a 5 procenty poměrně očekávatelným číslem. Finální podíl na všech návrzích v 4., 5. a 6. období byl 4,4 %. V těchto úvodních třech volebních období lze pozorovat i poměrně vysokou nominální úspěšnost zákonů. V prvních dvou ze zmiňovaných volebních období prošlo celým legislativním procesem shodně 7 návrhů zákonů, v tom třetím další 3. Dohromady tedy jde o 17 úspěšně přijatých zákonů.

Problém nastává při komparaci se současným stavem, který je reprezentován posledními třemi volebními obdobími, tedy od roku 2013 do současnosti. Zde vidíme pokles v počtu podaných návrhů i návrhů přijatých. Za posledních 11 let bylo tedy celkově navrženo 44 krajských návrhů, z nichž pouze 4 byly úspěšné. Tento počet dosahuje podílu na všech návrzích pouhých 2,6 %. V komparaci s předchozími 13 roky (97 návrhů a 20 úspěšných) jde tedy o značný pokles krajské normotvorby. Tato tabulka navazuje na informace obsažené v literatuře a dále rozvíjí výzkum prováděný Syllovou³¹ (viz. kapitola 5.1).

Jak již bylo popsáno v teoretické části, vládní návrhy zákonů společně s těmi poslaneckými tvoří drtivou většinu předložených zákonů. Minoritně se na celkovém součtu

³⁰ Volební období 2010-2013 trvalo pouze 3 roky vzhledem k vyhlášení předčasných voleb.

³¹ Jde o výzkum prováděný v rámci díla Parlament České republiky

podílí právě kraje. Druhou institucí, která iniciativním právem disponuje, ale není v jeho využívání příliš aktivní, je Senát jako celek. Právě komparaci senátních a krajských návrhů zobrazuje **Tabulka č. 3**.

Tabulka č. 3: Komparace krajských a senátních návrhů a jejich úspěšnosti

Volební období	Krajské návrhy (úspěšné)	Senátní návrhy (úspěšné)
1998 – 2002	10 (3)	19 (8)
2002 – 2006	36 (7)	17 (5)
2006 – 2010	25 (7)	28 (6)
2010 – 2013	26 (3)	34 (13)
2013 – 2017	13 (1)	23 (8)
2017 – 2021	17 (3)	17 (6)
2021 – 2025	14 (0)	8 (3)
Celkem	141 (24)	146 (49)

Zdroj: vlastní zpracování na základě psp.cz

Tabulka č. 3 odhaluje skutečnost, že přestože senát od roku 1998 podává v podstatě srovnatelný počet návrhů zákonů, jejich úspěšnost v legislativním procesu je takřka dvojnásobná. I u Senátu lze však sledovat určitou sestupnou tendenci podaných návrhů, kdy od rekordního volebního období 2010 – 2013 sledujeme pokles o 76,5 %³². Podle senátorky a zastupitelky hlavního města, Hany Kordové Marvanové (2024) má jev základní příčinu: „Pokud v Senátu něco navrhne, oni³³ nám to stejně smetou. K Senátu se sněmovna chová stejně jako ke krajům“. Její slova potvrzuje i poslanec a náměstek hejtmana Karlovarského kraje Jan Bureš (2024), který k senátním iniciativám doplňuje: „Prostě nám nějací senioři nebudou říkat, co my máme dělat. Takže u nás³⁴ se takhle parkuje spousta podnětů, které přijdou od Senátu“. Společně k senátním a krajským návrhům také zmiňuje: „Oficiální stanovisko bude, že dokud se neprojednají priority státu a vlády, tak se samozřejmě k těm

³² Přestože volební období 2021-2025 zatím neskončilo, jsou tyto dvě doby časově porovnatelné díky zkrácenému volebnímu období 2010-2013

³³ Myšleno Poslanecká sněmovna, pozn. autora

³⁴ V Poslanecké sněmovně, pozn. autora

návrhům, které dílem krajů a Senátu většinou nemají takovou hořlavost, dostaneme, až bude nějaký čas.“

Statistika senátních návrhů a následné výpovědi respondentů dokazují, že Senát je do určité míry ve stejné pozici jako kraje, alespoň co se iniciativ týče. Díky jeho historicky vyšší úspěšnosti lze však vyvodit závěr, že Senát, primárně díky svému politickému obsazení ve formě zkušených politiků, často bývalých poslanců, má k legislativnímu procesu a prosazování svých iniciativ blíže. Senát jakožto aktér leg. procesu má oproti krajům silnější vyjednávací pozici a může s politiky dolní komory více politizovat, resp. měnit podporu konkrétních návrhů za podporu pro jiné. Zásadním rozdílem mezi kraji a Senátem tedy zůstává ten fakt, že zatímco krajské návrhy zůstávají neprojednané (viz. níže), ty Senátní prochází tradičně leg. procesem a pokud s nimi sněmovna nesouhlasí, jsou často zamítnuty.

7.1 Rozdíly mezi kraji

Pro zodpovězení otázky, zda existují rozdíly v aktivitě krajů, se autor práce rozhodl opět využít tabulkové srovnání. **Tabulka č. 4** popisuje aktivitu krajů za poslední tři volební období.

Tabulka č. 4: Komparace četnosti iniciativ v 7., 8., a 9. volebním období

Kraj	Počet návrhů
Hlavní město Praha	9
Pardubický kraj	9
Liberecký kraj	6
Karlovarský kraj	5
Zlínský kraj	5
Moravskoslezský kraj	4
Středočeský kraj	3
Jihomoravský kraj	1
Ústecký kraj	1
Jihočeský kraj	1
Kraj Vysočina	0
Plzeňský kraj	0
Královehradecký kraj	0
Olomoucký kraj	0

Zdroj: vlastní zpracování na základě psp.cz

Z **Tabulky č. 4** lze vyzorovat, že mezi kraji existují v posledních třech volebních obdobích poměrně značné rozdíly. Hned čtyři kraje nevygenerovaly ve zkoumaném období ani jeden návrh legislativní iniciativy, další tři kraje mají shodně po jednom návrhu. Druhá polovina krajů je značně aktivnější. Z celkového počtu 44 návrhů sedm krajů podalo 41. Neaktivnějšími kraji jsou kraj Pardubický a kraj hl. město Praha, každý s devíti návrhy. Dalšími aktivními kraji jsou kraj Liberecký, Zlínský, Karlovarský, Moravskoslezský a Středočeský.

Příčinám toho, proč některé kraje generují málo (nebo žádné) návrhů se bude do hloubky věnovat kapitola 8. Je však na místě podotknout, že kraje s nulovým počtem návrhů

jsou často podepsáni pod ostatními krajskými návrhy jako jejich podporovatelé. Takovýto symbiotický vztah funguje např. mezi sousedním Pardubickým a Královehradeckým krajem. Pardubický kraj často přijde s krajskou iniciativou, kterou na půdě Asociace krajů konzultuje s dalšími krajskými představiteli. Ti následně souhlasí s podáním iniciativy Pardubickým krajem, ke které připojí svůj podpůrný podpis. Královehradecký kraj dle slov vedoucího právního oddělení Adámka (2024) takto jednu svou připravenou iniciativu dokonce předal Pardubickému kraji, aby ji navrhl on.

Rozdíly mezi kraji tedy existují, nicméně dle autora je potřeba, alespoň v oblasti iniciativ, kraje vnímat do určité míry jako homogenní skupinu institucí, spolupracující prostřednictvím komise pro veřejnou správu a legislativu. Ta právě pod vedením hejtmana Netolického stojí za nejvíce krajskými úspěchy a velmi silně převyšuje aktivitu ostatních komisí v rámci AK ČR (Netolický 2024). S klesající úspěšností krajských iniciativ kraje začínají chápat, že klíčem k jejich úspěchu je soudržnost a politická spolupráce³⁵.

7.2 Obsah a forma iniciativ

V této kapitole si autor klade za cíl odpovědět na otázku, zda existují kategorie legislativy, kterým se kraje věnují více aktivně a také jakého rozsahu jsou konkrétní návrhy. Pro zodpovězení otázky budou opět využita data z posledních třech volebních období. Dle oslovených aktérů je důležité zohlednit, jakých oblastí se zákonodárné iniciativy krajů týkají, protože právě téma může hrát zásadní vliv na úspěch předkládaného návrhu na plénu sněmovny. Jan Bureš (2024) uvádí, že si nevybavuje, že by kraje měly nějakou nad krajskou ambici a řešily legislativně oblasti, které přesahují jejich potřeby a kompetence. Dle bývalé ředitelky Jindřišky Syllové (2024) platí, že: *„Kraje prostě musí vybírat témata, které ta vláda bude chtít prosadit, pokud je chtějí zviditelnit. Kdyby to byl problém, tak to ta vláda řešit bude. Očividně to většinou není zas tak velký problém“*. Podle hejtmana Martina Netolického (2024) je výběr tématu pro úspěšnost návrhu klíčovou vlastností návrhu. Politická témata jsou podle něj již od začátku odsouzena k neúspěchu, naopak potřeby vycházející z území

³⁵ To demonstruje už několikrát zmiňovaná iniciativa ohledně změn RUDu. Lze očekávat, že kraje tuto společnou cestu budou využívat i v budoucnu, vzhledem k úspěchu, jaký zaznamenala.

mají alespoň nějakou možnost uspět. V **Tabulce č. 5** autor uvádí konkrétní témata³⁶, kterých se jednotlivé iniciativy týkaly. Lze tedy pozorovat sedm témat s více než jednonásobnou četností.

Tabulka č. 5: Tematická četnost iniciativ

Téma legislativní iniciativy (novelizovaný zákon)	Počet návrhů
Zákon o rozpočtovém určení daní	12
Živnostenský zákon	3
Zákon o pozemních komunikacích	3
Zákon o zmírnění poklesu daňových příjmů krajů	3
Zákon o majetku ČR a jejím vystupování v právních vztazích	2
Zákon o státní památkové péči	2
Zákon o IZS	2

Zdroj: vlastní zpracování na základě psp.cz

Mezi krajskými iniciativami tedy jednoznačně převládá snaha o novelizaci zákona č. 243/2000 Sb., zákona o rozpočtovém určení daní. Tato skutečnost je ale značně ovlivněna faktem, že v současném volebním období podalo stejný návrh zákona hned 7 krajů. Podle Netolického (2024) to byly právě tyto iniciativy, které nakonec dokázaly vytvořit na vládu jistý tlak a tak v oblasti RUDu dochází k jednání a významným posunům. Podle Romana Kočí (2024), vedoucího právního oddělení Plzeňského kraje, se Plzeňský kraj nepřipojil k této iniciativě převážně z důvodů přebytkových rozpočtů a nezájmu zastupitelů o změny systému RUD.

V návaznosti na 7 iniciativ, které se vážou ke změně rozpočtového určení daní a momentálně nejsou zařazeny ve sněmovně k projednání, se Martin Netolický dále vyjádřil následovně: „Byli jsme připraveni jednat konkrétně a s vysokou pravděpodobností bychom se obrátili na ústavní soud“. Tato stížnost k ÚS měla dosáhnout rozšíření právní otázky, do jaké míry je legitimní ve sněmovně ignorovat krajské návrhy a po celé volební období se

³⁶ Tabulka uvádí pouze témata, která byla obsažena více než jednou. Ostatních 17 návrhů se týkalo individuálních záležitostí, jako je např. zákon o soudech a soudcích, zákon o DPH, správní řád, školský zákon či zákon o regulaci prostituce.

k nim nevyjadřovat. Lze tedy vyvozovat, že je to právě RUD a jeho nastavení, co kraje tíží nejvíce a podléhá nejvíce snahám o novelizace.

Dalším tematickým okruhem je zákon o živnostenském podnikání, ke kterému evidujeme tři legislativní iniciativy. Iniciativa Hany Kordové Marvanové³⁷ z roku 2018, kterou se mění pravidla v oblasti provozování turistických živností, byla následně schválena. Zbylé dvě iniciativy jsou duplicitní z 8. (2017 – 2021) a 9. (2021 – 2025) volebního období a týkají se regulace provozování krátkodobých nájmu³⁸. Právě na této iniciativě můžeme pozorovat konkrétní zájem Prahy, která jako jediná má na této změně zájem a proto nemá dostatečně silnou vyjednávací pozici (Kordová Marvanová, 2024).

Kraje se dále ve volebním období 2013 – 2017 angažovaly v oblasti dopravy, kdy se třemi novelami pokoušely do zákona o pozemních komunikacích dostat širší pravomoci policistů, rozšíření regulace reklamních bannerů a možnost zakoupit dálniční známky pouze pro území konkrétního kraje. Ani jeden z těchto zákonů nebyl sněmovnou přijat.

Tři totožné návrhy nového zákona byly podány v souvislosti se sníženými daňovými příjmy v době epidemie SARS-COVID 19. Ani jeden z těchto návrhů však nebyl projednán. Lze tedy konstatovat, že přestože kraje legislativními návrhy řeší své lokální zájmy (Venzarová, 2024; Adámek, 2024; Kočí, 2024), neexistuje kromě rozpočtového určení jednoznačná oblast, ve které by se podávalo zvýšené množství návrhů.

Kraje tedy při podávání iniciativ vystupují s různými zájmy a především individuálně, což může v celkovém součtu oslabovat jejich pozici. Tento postup reflektuje rozdílné zájmy krajů a jejich rozdílný vztah k Vládě ČR. Ze zkušenosti se současným krajským tlakem na novelu rozpočtového určení daní lze však vyvozovat, že pokud by kraje postupovaly více jednotně, pravděpodobně by byly se svými návrhy úspěšnější. To potvrzují slova poslance Bureše (2024): „*Kdyby se domluvílo všech čtrnáct krajů anebo drtivá většina krajů a měly jednu společnou věc, která by tou zákonodárnou iniciativou šla, sněmovna by se tím pravděpodobně musela zabývat. To by se tady ve sněmovně už ignorovat nedalo. To se však momentálně neděje.*“

³⁷ Resp. zastupitelstva Magistrátu hlavní města Praha

³⁸ Ke zmiňovaným návrhům se Jindřiška Syllová (2024) vyjádřila jako k návrhům protiústavním a nekvalitně zpracovaným. I to je podle ní důvod, proč se sněmovna krajskými návrhy nezaobírá.

V otázce formě iniciativ můžeme pro legislativu obecně rozlišit dva základní typy. Prvním typem je návrh nového zákona. Druhým typem je novelizace již existujícího právního předpisu. Podle vedoucí právního oddělení Venzarové (2024) „*se ani nechce, aby zdola chodily návrhy celého zákona, jde spíše o tu změnu*“. Dle Kočího (2024) by návrhy krajských zastupitelstev měly být spíše principiálního charakteru, a tedy by měly být především ve formě novelizačních snah. Vedoucí právních oddělení též dodávají, že pro tvorbu složitějších právních předpisů by byli nuceni využít externích právních služeb. Ex-radní Kordová Marvanová (2024) dodává, že Magistrát hl. města Prahy využívá externí odborníky i k realizaci jednodušších novelizací: „*My jsme si najali experta z úřadu Vlády, aby nám prohlédl novelu živnostenského zákona, která by řešila Airbnb čili abychom to měli odborně a kvalitně zpracované.*“

Tabulka č. 6: Formální podoba iniciativ krajských zastupitelstev

Volební období	Novela zákona	Nový právní předpis
2013 – 2017	12	1
2017 – 2021	14	3
2021 – 2025	14	0
Celkem	40	4

Zdroj: vlastní zpracování na základě psp.cz

Tabulka č. 6 přináší srovnání počtu novelizací zákonů a návrhů nových zákonů. Ukazuje, že kraje se ve své iniciativní činnosti angažují především v rámci novelizací již účinných zákonů. Touto formou bylo podáno 91 % návrhů. Pouze čtyři návrhy byly podány jako návrhy nových zákonů, a to konkrétně třikrát totožný návrh zákona o zmírnění daňových poklesů krajů a návrh zákona o regulaci prostituce, který byl předložen zastupitelstvem hlavního města Praha ve volebním období 2013 – 2017.

Kraje se k tvorbě novelizací namísto nových právních předpisů uchylují z pragmatických důvodů. Zaprvé lze těžko po nepočetných právních odděleních krajských úřadů požadovat, aby byli schopni napsat kvalitní zákon od začátku až do konce. Za druhé málokdy řeší republikové téma, které by bylo potřeba upravovat samostatnou legislativou. A za třetí to dle vedoucích právních oddělení (Venzarová 2024; Kočí 2024; Adámek 2024) ani není a nemá být smyslem krajských iniciativ. Kraje mají tuto pravomoc využívat

k úpravě nedokonalostem, které vyprodukuje centrální tvůrce legislativy. Kraje jsou těmi, kdo tuto legislativu poté aplikují v praxi, a proto vědí, které konkrétní ustanovení je třeba měnit.

Na závěr kapitoly si autor dovoluje shrnout vnímání krajské pasivity, jejíž příčiny budou rozebírány v kapitolách následujících. Krajskou pasivitu v oblasti legislativní iniciativy tedy můžeme chápat v několika rovinách. Za prvé můžeme pozorovat úpadek počtu legislativních iniciativ krajů. Kraje dále můžeme označit za nejméně aktivní navrhovatele legislativy, a to společně se Senátem. I přes podobný počet návrhů je však Senát aktivnější ve shánění podpory pro své návrhy a krajské iniciativy zůstávají ve větší míře nevyslyšeny. Lze také vyzorovat snahu krajů soustředit své iniciativy pouze do rozpočtového určení daní. Bez návrhů v této oblasti by krajská aktivita klesla hluboko pod Senát a byla by v podstatě neznatelná. Důležité je také zmínit, že některé kraje pasivní postoj nezastávají a pokouší se nadále svými iniciativami měnit právní řád. Polovina krajů však svou pravomoc nevyužívá vůbec.

8. Příčiny pasivity

V předchozí kapitole autor práce definuje krajskou pasivitu a na konkrétních číslech do hloubky rozvádí pokles zákonné normotvorby krajů a specifikuje témata a formy, kterými se kraje pokouší měnit legislativu České republiky. V této kapitole si práce klade za cíl objasnit primární příčiny poklesu počtu návrhů ze strany krajů.

8.1 Meziresortní připomínkové řízení jako alternativa

Teoretická část práce v kapitole 6.5.1. podrobněji přiblížila smysl existence meziresortního připomínkového řízení a statistická data ukazují, že kraje považujeme za jedny z nejméně aktivních aktérů tohoto procesu (Zbíral, 2021). Venzarová (2024), která se za Pardubický kraj podílí na psaní připomínek do MPŘ, uvádí následující: „*Za Pardubický kraj vidíme připomínkování zákonů rozhodně jako efektivnější cestu než zákonodárskou iniciativu*“. Dále dodává, že podle ní je důležitým prvkem určitá absence politiky v těchto procesech: „*Není v tom politika a opravdu se ten zákon vyčistí od těch chyb, které my tady objevíme. K vypořádání se dělá i vypořádací rada, kdy se skutečně dostanete do kontaktu s legislativci*.“. Důležitost připomínkového řízení akcentují i další respondenti. Dle ex-radní Kordové Marvanové (2024) je zákonodárská iniciativa pouze jednou z částí legislativní

činnosti kraje. „*Mnohem efektivnější je, ne když to navrhne sám kraj, ale když to už na základě vládního návrhu zákona můžete vtěsnat do toho běžícího návrhu.* Podle Holíka z úřadu vlády (2024) mají kraje větší šanci v meziresortním připomínkovém řízení něco ovlivnit, protože je zde snaha dosáhnout co největší politické shody. Dodává ale, že ani zde není podle něj pozice krajů natolik silná, aby mohly svou snahou protlačit něco proti přímé vůli Vlády: „*Na druhou stranu, když se ta shoda nenajde, tak ty kraje jsou samozřejmě ve slabší pozici, protože tím, jak se neúčastní Vlády, tak nemají možnost na tom samotném jednání nic říct*“. Stejný názor sdílí i hejtman Zlínského kraje, Radim Holíš (2024), který největší výhodu v meziresortním řízení vidí právě v odbornosti jeho aktérů a v určité skrytosti před veřejností. Lze v něm tedy odvádět většinu reálné práce.

Podle hejtmána Netolického (2024) se kraje však účastní příprav zákonů ještě před vstupem do meziresortního řízení. Tento proces probíhá především prostřednictvím Asociace krajů a jejich komisí. Netolický to komentuje takto: „*V některých případech dokonce iniciujeme změnu zákonů tak, že jednáme přímo s resorty, a to prostřednictvím našich komisí Asociace krajů, která je přitom jen zájmové sdružení právnických osob.* Podle Netolického je ku prospěchu věci právě rozdělení sekcí mezi hejtmány, kdy má každý z nich dost času soustředit se na svou gesci a v koordinaci s radou AK ČR a příslušným ministerstvem jednat o změnách. Netolický jako předseda komise pro veřejnou správu a legislativu přichází v rámci komise do styku s představiteli ústředních správních orgánů. Na těchto setkáních dochází právě již ke zmiňované „před resortní fází“, o níž Netolický (2024) říká: „*Prostřednictvím této komise se bavíme o legislativě, která se krajů a případně obcí týká, takže konkrétně s vnitřem³⁹ jsme de facto v zárodku, ještě dřív než návrh jde do meziresortního připomínkového řízení, schopni vstoupit do interního připomínkového řízení a debatovat některé problémy, které se nás týkají. My se tedy té normotvorby účastníme už v této rané fázi, to je ten základní podnět*“. Ukázkovým případem je dle Netolického (2024) např. novela zákona o obcích a zákona o krajích, již se měnil limit částky, o které musí společně s radou rozhodovat zastupitelstvo. Změna byla však do právního řádu prosazena vládním návrhem zákona a bylo tak mnohem jednodušší ji prosadit a najít k ní v zákonodárném sboru podporu.

Z výpovědí aktérů lze pozorovat velký zájem na ovlivňování legislativy, a to

³⁹ Ministerstvo vnitra, pozn. autora

primárně té týkající se krajů a obcí. Vysoká aktivita krajů v rámci MPŘ a současně aktivní AK ČR prostřednictvím svých komisí jsou příčinami, proč jsou kraje ve využívání legislativní iniciativy poměrně pasivní. Při existenci cest, kterými lze ovlivnit předpisy ještě před jejich vstupem do legislativního procesu se krajům může dařit nejdůležitější problémy odstraňovat již v zárodku vznikajícího zákona. Jinými slovy slouží meziresortní připomínkové řízení pro kraje jako preventivní nástroj, kterými odvrátí většinu svých potenciálních iniciativ. V této oblasti jsou aktivní všechny kraje, i ty které následně nevyužívají legislativní iniciativu. Zároveň platí, že provádět změny v rozběhnutém legislativním procesu je technicky i politicky složitější, než při prvotním projednávání agendy.

Deduktivně lze tedy usuzovat, že právě vysoká efektivita krajů v MPŘ je primárním důvodem k jejich nevyužívání zákonné iniciativy. Kraje v prvotních volebních obdobích využívaly iniciativu ke změně potřebných zákonů, kdy u těch klíčových dosáhly změny. U nově vznikající legislativy už takové potřeby nevznikají, protože kraje vše, co považují za „*hodné legislativní iniciativy*“ dokáží domluvit již v MPŘ. Následně se kraje uchylují pouze k technickým změnám parametrických zákonů (např. RUD).

8.2. Vysoká neúspěšnost

Jako další příčinu krajské pasivity označují respondenti především vysokou neúspěšnost svých návrhů. Jako neúspěšný návrh lze vnímat jak návrh, který je Poslaneckou sněmovnou odmítnut tak i ten, který je za celé volební období neprojednán. Jednotlivé návrhy často končí v různých fázích legislativního procesu. Dle předešlých výpovědí lze očekávat, že většina návrhů však bude končit ještě před samotným projednáním v prvním čtení. **Tabulka č. 7** zobrazuje, kde končily cesty neúspěšných návrhů krajů.

Tabulka č. 7: Způsob ukončení cesty neúspěšných krajských návrhů

Volební období	Neúspěšné návrhy	Neprojednáno v 1. čtení	Zamítnuto v 1. čtení	Neprojednáno v 2. čtení
2013 – 2017	12	6 ⁴⁰	3	3
2017 – 2021	14	14	0	0
2021 – 2025	14	14	0	0
Celkem	40	34	3	3

Zdroj: vlastní zpracování na základě psp.cz

Tabulka č. 7 potvrzuje výpovědi respondentů. Ze 40 neúspěšných návrhů za poslední tři volební období jich 34 zůstalo neprojednáno a tím byly tyto návrhy vyřazeny z legislativního procesu. K jejich projednání by bylo nutné, aby byl návrh kraje podán znovu a muselo by dojít k opětovnému projednání zastupitelstvem kraje. Tři zákony byly zamítnuty v prvním čtení a další tři zákony prošly až do čtení druhého, avšak v něm přijaty nebyly.

Důležitá je také změna, která nastala mezi 7. (2013 – 2017) a 8. (2017 – 2021) volebním obdobím, kdy Poslanecká sněmovna začala praktikovat novou strategii. Poslanecká sněmovna krajské návrhy dříve sice zamítala, ale k nějaké části z nich se alespoň dostalo v hlasování a hejtmani krajů mohli na půdě Parlamentu přednést obhajobu návrhu. Stejně tak se k návrhu mohl vyjádřit zpravodaj a jednotliví poslanci, kteří měli možnost ideu návrhu zachytit a později navrhnout s úpravami. Tento stav byl podle Venzarové (2024) pro kraje přínosný, jelikož krajům samotným nezáleží na tom, od koho následná změna přichází, ale zda byla prosazena. Kordová Marvanová (2024) k tomu dodává: „*Iniciativa sloužila i k poukázání na to, že někdo něco ví, něco, co by se ti nahoře měli dozvědět*“. Kraje tak iniciativu používali často jako prostředek k nastolení debaty o konkrétním tématu a o informování sněmovny o případných problémech v zákonných předpisech. V momentě, kdy je však krajský návrh ponechán netknutě až do konce volebního období, nedojde jak k prosazení, tak ani ke vznesení daného tématu.

Při výzkumu respondenti spojeni s kraji jednoznačně uváděli vysokou neúspěšnost, a právě samotné neprojednání návrhu jako primární příčinu krajské pasivity. Vedoucí

⁴⁰ Jeden z návrhů byl pět měsíců před skončením volebního období vzat zpět zastupitelstvem podávajícím kraje, avšak s vysokou pravděpodobností by zůstal neprojednán i do konce období

právního oddělení královehradeckého kraje Adámek (2024) cítí ze strany vlády a vládních poslanců určitý despekt. Podle něj jsou určité návrhy kvůli své nízké legislativní kvalitě odsouzeny k neprojednání již při samotném podání, avšak některé návrhy, které by si zasloužili projednat, jsou ignorovány stejným způsobem a to pro něj z nepochopitelných důvodů.

Za Pardubický kraj Venzarová (2024) uvádí, že: „*Určitě bychom zákonodárnou iniciativu využívali více, ale protože víme, jak to poslední dobou funguje v praxi, tak se to vnímá jako zbytečná činnost, která obnáší spoustu práce, ale ten výsledek poté je, že ta iniciativa zůstane ležet v poslanecké sněmovně a neprojedná se.*“ To stejné potvrzuje ex-radní Kordová Marvanová (2024), která to komentuje slovy: „*Největší problém je poté uspět tady ve sněmovně.*“ K tomu doplňuje, že: „*Přičemž poté, co nastoupila nová vláda⁴¹, tak mě to tedy dost zklamalo, protože ta vláda bylo složena na stejném půdorysu, jako vlastně byly ty strany, za které jsme byli v tom minulém pražském zastupitelstvu. A oni řekli, že neprojednají z krajských návrhů nic.*“ Kordová Marvanová obecně považuje přístup této vlády k jiným než vládním návrhům zákona za nedostačující: „*Za Dostálové jsme na MMR měli pracovní skupiny, kde jsme ty návrhy mohli hájit. Ale teď se to zhoršilo, ten přístup k tomu, aby ty kraje a obce mohly ovlivnit ten zákon.*“ Holík za Úřad vlády (2024) v této oblasti poukazuje na to, že kraje nejsou schopny si pro své návrhy domluvit podporu jak na vládě, tak ve sněmovně: „*vláda se ke všem takovým návrhům vyjádří do třiceti dnů. Zpravidla asi negativně, protože kdyby vláda s takovým návrhem souhlasila nebo by ho považovala za důležitý, tak by s ním pravděpodobně přišla už sama*“. Dále dodává, že podle něj je hlavní příčinou i téma, kterým se kraje ve svých návrzích věnují. Jde podle něj o lokální témata, která zajímají pouze jeden kraj, a tím pádem nezajímají ani vládní představitele, kteří se pokouší ve svém volebním období řešit primárně strukturální problémy. Na rozdíl od poslaneckých návrhů také nemají kraje ve sněmovně někoho, kdo by za návrh mluvil a aktivně se podílel na jeho projednání. Ex-radní Kordová Marvanová (2024) uvádí, že bývalo obvyklé, aby zastupitel kraje pro podání iniciativy hlasoval a následně pro něj ve sněmovně nezvedl ruku.

Dle autora je zavádějící uvádět jako argument nedostatečné zastoupení krajských politiků na sněmovní úrovni. Ke kumulaci mandátu krajského zastupitele a poslance dochází

⁴¹ Vláda Petra Fialy, pozn. autora

velmi často a v současném, 9. volebním období, jsou ve vedení všech krajů alespoň dvě vládní strany (ČTK a Seznam Zprávy, 2024). Příčiny nízké úspěšnosti návrhů lze tedy dle autora hledat ve dvou faktorech.

Zprvė autor identifikuje nezájem Vlády ČR na projednávání krajských návrhů v momentě, kdy ve sněmovně funguje obstrukční praxe (více v kapitole 8.2.1.). S tím je spojena i druhá příčina, a to neexistující či velmi nízká motivace poslanců-zastupitelů shánět pro návrhy jejich kraje podporu. Autor má za to, že by taková činnost mohla být vnímána jako vystupování proti legislativnímu plánu Vlády ČR a snaha o další zdržování „důležitější“ legislativy. V takové situaci je logické, že jednotliví politici raději drží krok s vládními pokyny, než aby hájili zájmy svého kraje.

Vládní nezájem ilustruje i **Tabulka č. 8**, která zobrazuje, jaká stanoviska ke krajským návrhům vláda předložila.

Tabulka č. 8: Vládní stanoviska ke krajským návrhům

Volební období	Počet návrhů	Pozitivní	Neutrální	Negativní
2013 – 2017 ⁴²	13	0	2	10
2017 – 2021	17	2	4	12
2021 – 2025	14	0	10	4
Celkem	44	2	16	26

Zdroj: vlastní zpracování na základě psp.cz

Za tyto tři volební období byly přijaty 4 návrhy zákonů, avšak vláda vydala pouze dvě pozitivní stanoviska. Vláda ČR tedy málokdy považuje návrhy krajů za předmětné a nepovažuje je za prioritní (Holík, 2024). I tak si ale některé návrhy najdou ve sněmovně svou oporu a dokážou projít i s neutrálním stanoviskem vlády.⁴³ Většinu stanovisek však tvoří stanoviska negativní. S negativním vládním stanoviskem dle zjištění autora zatím v historii sněmovny neuspěl žádný krajský návrh. Pokud je návrhu uděleno negativní stanovisko,

⁴² K jednomu z návrhů, konkrétně k tisku 842/0, vláda nezaujala stanovisko.

⁴³ Dva úspěšné návrhy měly stanovisko pozitivní, dva neutrální. S negativním stanoviskem neprošel žádný návrh zákona.

s největší pravděpodobností se nedostane ani na program projednání ve sněmovně a těžko očekávat, že by v dolní komoře, kde má Vláda ČR většinu poslanců mohl takový návrh uspět⁴⁴. V takovém případě považuje autor za legitimní postup sněmovny, která návrh zákona neprojednává. V případě, kdy Vláda ČR udělí neutrální stanovisko, však nevidí jiný než časový důvod, proč by návrh nemohl být na plénu přednesen. Pro budoucnost legislativní iniciativy by tedy bylo vhodné, aby se alespoň návrhy s neutrálním stanoviskem stihli ve sněmovně projednávat.

8.2.1. Sněmovní nezájem

Výše popisovaná vysoká neúspěšnost krajských návrhů pramení především z toho, že vláda na krajských návrzích nemá žádný zájem a neplánuje s nimi v poměrně krátkém volebním období ztrácet čas (Syllová, 2024; Holík, 2024; Bureš, 2024). Podle ex-ředitelky Syllové (2024) jde především o činnost grémia Poslanecké sněmovny, které fakticky odpovídá za pořadí projednávání zákonů. Grémiem rozumíme neformální jednání předsedů poslaneckých klubů společně s předsedou a místopředsedy sněmovny. Jak sama říká, grémium však z velké míry postupuje dle vládních instrukcí a fakticky tedy chod návrhů ve sněmovně ovládá vláda. Syllová (2024) tvrdí, že: „*Těch návrhů⁴⁵ je moc a poslední volební období je to snad ještě horší, protože poslanci se úplně zbláznili a podávají úplně nesmyslné návrhy zákonů. Té legislativy přibývá, máme tam Evropu a psát ten zákon je mnohem složitější než před deseti lety. K tomu přičtíme praxi obstrukční a vládě nezbývá nic jiného než přes grémium tlačit svoje preference. Sněmovna nemá žádný plán.*“. Podle ní je tedy logické, že to co je na pomyslném chvostu zájmů vládních představitelů, je i na chvostu zájmů sněmovních představitelů a nebude tak nikdy projednané. Poslanec Bureš (2024) v této věci soudí, že: „*Některé věci je z politického hlediska lepší neprojednat, než je zamítnout.*“

Pro ucelení kontextu autor doplňuje **Tabulku č. 9**, která ukazuje počet jednotlivých návrhů zákonů v konkrétních volebních obdobích.

⁴⁴ Ač takové případy existují, jde primárně o poslanecké návrhy, které mají podporu opozice a jednoho či více koaličních poslaneckých klubů. To u krajského návrhu očekávat nelze.

⁴⁵ Myšleno všech návrhů, nejen krajských

Tabulka č. 9: Počet návrhů zákonů

Volební období	Počet návrhů
1. Volební období (1992 – 1996)	435
2. Volební období (1996 – 1998)	219
3. Volební období (1998 – 2002)	781
4. Volební období (2002 – 2006)	740
5. Volební období (2006 – 2010)	613
6. Volební období (2010 – 2013)	621
7. Volební období (2013 – 2017)	644
8. Volební období (2017 – 2021)	761
9. Volební období (2021 – 2025)	402

Zdroj: vlastní zpracování na základě psp.cz

Přestože počet návrhů předložených sněmovně zaznamenal vrchol ve 3. volebním období, i v současné situaci je počet návrhů příliš vysoký a sněmovna nestíhá vše v termínu projednat. Jak již bylo zmíněno, příčinou této situace je i obstrukční praxe opozičních poslaneckých klubů.

Krajské návrhy tedy se stále vyšší frekvencí končí neprojednané a s ukončením volebního období de iure zanikají, společně se zbytek ostatních návrhů. Nelze se divit krajským úředníkům a ani politikům, že taková praxe je do budoucna nebude motivovat přicházet s dalšími iniciativami⁴⁶. Dle vedoucí Pardubického kraje Venzarové (2024) a hejtmana Netolického (2024) je tento pocit posilován i poměrně častým jevem, kdy je hejtman jako zástupce kraje pozván na schůzi sněmovny, aby návrh kraje mohl přednést a obhájit, avšak nikdy se sněmovna k projednání návrhu nedostane. Vedoucí Kočí (2024) označuje celé úsilí okolo krajské iniciativy jako: „*více méně zbytečné, protože vláda nebo respektive poslanci stejně potom ten návrh neakceptují a tu iniciativu stopnout s tím, že to buď neprojednají, nebo odmítnou.*“

⁴⁶ Takové tendence můžeme sledovat i u ostatních subjektů disponujících právem zákonodárné iniciativy. U poslaneckých návrhů tento jev dokládá **Tabulka č. 10**.

Poslanec Bureš (2024) k fungování sněmovny dále dodává, že je logické, že sněmovna váží priority: „*Co je důležitější? Aby byl krajský soud v Chebu⁴⁷ anebo transpozice evropské směrnice? Takže tyhle věci se strkají nahoru a bohužel, tak jak je nastaven náš jednací řád, tak my tu musíme snášet hodinové obstrukce a k tomu krajskému už se nedostaneme. Když toho času máte málo, tak prioritizujete a dáváte přednost tomu, co potřebujete nejvíc*“. Z výpovědí respondentů vyplývá, že sněmovna není schopna projednávat krajské návrhy, protože její vedení a vedení poslaneckých klubů upřednostňuje jiné návrhy. První příčinou takové situace může být neflexibilní jednací řád sněmovny, který umožňuje především opozičním stranám provádět obstrukce a tím snižovat akceschopnost zákonodárského sboru. Druhou příčinou je zajisté vysoký počet návrhů zákonů, který můžeme v posledních volebních obdobích pozorovat. Třetím důvodem může být, že některá témata jsou pro vládu a sněmovní kluby natolik nedůležitá k řešení, že se jejich projednání jednoduše vyhne nezařazením na program.

8.3. Pasivita zastupitelů

Další příčinou nízké aktivity krajů můžeme hledat již na samotném vstupu do procesu podávání zákonodárské iniciativy. Krajská iniciativa je schvalována zastupitelstvem kraje, přičemž podat návrh na schválení iniciativy tak může podat jakýkoli zastupitel. V praxi však můžeme sledovat velmi nízký zájem zastupitelů o zákonodárské iniciativy a s návrhy tohoto typu přichází většinou exekutivní orgán v podobě rady kraje, či přímo hejtman.

To potvrzují slova vedoucí právního oddělení kraje Venzarové (2024), která tvrdí: „*Většinou pan hejtman přijde s takovým návrhem, komunikuje o tom s poslanci či ministerstvy*.“ Dodává, že vysoký počet návrhů Pardubického kraje není způsobem aktivními zastupiteli, avšak tím, že hejtman Netolický je právník a má do legislativního procesu vhléd a také natolik silnou politickou pozici pro získání určité podpory pro návrhy svého kraje. Sám hejtman Netolický (2024) k tomu dodává: „*Tyto iniciativy vznikají z vedení kraje, míněno rada případně hejtman. A je logické, že když hejtman zastupuje kraj navenek tak tyto věci spadají spíše pod něj*.“

⁴⁷ Reference na návrh Karlovarského kraje přesunující pobočku krajského soudu do města Cheb. Návrh podalo zastupitelstvo Karlovarského kraje, kde je Bureš zastává pozici prvního náměstka hejtmana.

Pokud je rada kraje, resp. hejtman jediným aktérem, který se o zákonodárnou iniciativu zajímá a snaží se ji prosadit, bylo by pro něj kontraproduktivní vzít si za své desítky iniciativ bez šance obsáhnout všechna politická jednání s ní spojená. Prostor pro zvýšenou aktivitu poté zůstává u krajských zastupitelů. Vedoucí Kočí (2024) k tomu říká: *„Tato pasivita zastupitelů je víceméně způsobená tím, že to vnímají jako zbytečné úsilí, kvůli té nulové odezvě sněmovny.“* Zároveň ale dodává: *„Většina těch krajských zastupitelů není moc aktivních. Spousta těch zastupitelů to bere tak, že jednou za tři měsíce jdou něco odhlasovat a zase odpoledne jedou domu a tím to pro ně končí. Opravdu nemají zájem ten kraj rozvíjet, podávat nějaké návrhy a vnímat, co je špatně.“*

Nezájem zastupitelů tedy lze chápat jako jedno z možných vysvětlení pasivity krajů v rámci zákonodárné iniciativy. Druhou možností lze spatřovat v již teoretické části zmiňované přílišné komplikovanosti právního řádu, a tedy následné nedostatečné kompetenci a odbornosti jednotlivých zastupitelů. Na krajské úrovni není politika natolik profesionalizovaná a krajské zastupitelé nemají tak vysoké ambice, aby se pokoušeli měnit legislativu celého státu.

Podobný pohled na situaci má i vedoucí Adámek (2024), podle kterého Královehradecký kraj není pasivní, ale umírněný. Jeho zastupitelé nemají tendenci nic měnit a vystačí si s přenesenou působností kraje. Podle Adámka mezi zastupiteli určité myšlenky na vypracování iniciativy vznikají, avšak žádný zastupitel není tak aktivní, aby dokázal tento návrh protlačit až na zastupitelstvo a dále do sněmovny.

Dle autora můžeme pozorovat silnou závislost krajských návrhů na síle osobnosti hejtmána. Dobrým příkladem mohou být kraj Pardubický či Liberecký, kteří mají své hejtmány dlouhodobě a které lze považovat za zkušené a silné hráče na politickém poli. Zákonodárná iniciativa je na úrovni kraje vnímaná jako prostředek *„ultima ratio“* a právě silní jednotlivci mající politické zázemí a prostor k vyjednávání se sněmovnou a vládou následně určují, zda kraj bude ve využívání této pravomoci aktivní či pasivní.

8.4. Poslanecká cesta

Často zmiňovaným důvodem krajské pasivity je v neposlední řadě využívání alternativních cest předkládání návrhů vzešlých z potřeb kraje. Jak bylo zmíněno v teoretické části práce, zákonodárnou iniciativou disponují také jednotliví poslanci. Podle Syllové (2024) je čím dál tím běžnější, že dochází ke kumulaci funkcí a nemalé procento poslanců je zároveň i

krajským zastupitelem⁴⁸. Kraj, který posléze disponuje poslancem či skupinou poslanců ve svých řadách může k prosazování svých návrhů prosazovat právě cestu poslaneckého návrhu. Z dostupných dat na webu poslanecké sněmovny víme, že samostatných poslaneckých návrhů je naprosté minimum a poslanci pravidelně navrhují své iniciativy ve skupinách, což dokládá **Tabulka č. 10**.

Tabulka č. 10: Počet poslaneckých návrhů a návrhů skupiny poslanců

Volební období	Poslanecký návrh	Návrh skupiny poslanců
2013 – 2017	24	208
2017 – 2021	27	345
2021 – 2025	4	105
Celkem	55	658

Zdroj: vlastní zpracování na základě psp.cz

Poslanci své návrhy podávají ve skupině mnohem častěji, a to především ze strategických důvodů, kdy např. širší zastoupení poslaneckých klubů reprezentuje širší podporu návrhu a vytváří větší tlak na projednání návrhu (Bureš, 2024).

Podle vedoucího Kočího (2024) je pro Plzeňský kraj poslanecká cesta tím nejzávažnějším důvodem, proč sám za poslední tři roky ani jednu iniciativu nepodal. Kočí k tomu říká: „*Relativně velké množství zastupitelů jsou i poslanci nebo senátoři a ti mohou také po své osobní linii podávat návrhy. Takže kolikrát je to o tom, že ten kraj cítí potřebu, že by se něco mělo změnit, ale přímo to neschválí přes zastupitelstvo, ale v domluví se neoficiálně s poslancem.*“

Podle Bureše (2024) platí, že: „*Snad každý kraj má svého vládního poslance, takže tam jsou ty linky mnohem kratší a ten proces je samozřejmě mnohem jednodušší. Na krajích jsou si všichni dobře vědomi, že je mnohem efektivnější, když ten zákon přijde z vlády nebo alespoň tou poslaneckou iniciativou.*“. S tím souhlasí i ředitel Holík (2024): „*I pro ten kraj je jednodušší, když něco chce, domluvit se s vládou, aby to napsala vláda nebo aby to byl*

⁴⁸ Ve volbách do zastupitelstev krajů v roce 2020 kandidovalo 75 tehdejších poslanců (Rambousková 2020). Současní poslanci běžně kandidují na vysokých místech kandidátní listiny

alespoň poslancek návrh. Takže je to asi zkušenost těch krajů, proč těch návrhů ubývá, protože se ukázalo, že je mizivá šance, že se to schválí.“

Lze tedy pozorovat, že v podstatě každá jiná varianta návrhu zákona, než ta krajská, je efektivnějším způsobem ovlivňování legislativy. Ex-ředitelka Syllová (2024) se dokonce domnívá, že s trendem rostoucí pozice hejtmanů⁴⁹ mají hejtmani tendence ani se nepokoušet o krajskou iniciativu a rovnou apelují na příslušné poslance a ministry. V praxi se hejtmani snaží zjistit, kdy bude otevřen dotýčný zákon dle vládního legislativního plánu a k těmto změnám připojit svůj věcný záměr (Netolický 2024; Holiš 2024). Ex-ředitelka Syllová (2024) říká, že z časového hlediska je pro kraje výhodnější počkat si na kroky vlády v oblasti, kterou chtějí měnit a svůj záměr k němu připojit. Velké zákony se podle ní mění jednou za dva roky.

Z odpovědí na tuto otázku v návaznosti na otázky předchozí můžeme pozorovat mezi respondenty určité náznaky stavu, kdy je jednoznačným hegemonem zákonodárné moci vláda. Pokud jsou kraje se svými návrhy neúspěšné, musí podle respondentů více spolupracovat s vládními představiteli, domlouvat si znění návrhů dopředu⁵⁰ a v podstatě se z jejich pohledu vytrácí smysl existence zákonodárné iniciativy krajům. Z této úvahy autor práce uvažuje za důležité vést diskuzi nad smyslem oddělení zákonodárné a exekutivní moci ve státě, a zda nedochází neprojednáváním krajských návrhů k určitému vyprázdnění krajské pravomoci. Této otázce a dalším návrhům na možné změny se do hloubky bude věnovat kapitola 10.

9. Sounáležitost vedení kraje

Při vyjednávání změn legislativy a následném prosazování návrhů dochází ke konfrontaci dvou mocenských center. Těmito centry jsou Vláda ČR a následně Poslanecká sněmovna, tedy centrální a celostátní orgány reprezentující složku výkonnou a zákonodárnou, a vedení kraje, resp. Rada kraje v čele s hejtmanem kraje. Vzhledem k nesouběžnému volebnímu období krajských zastupitelstev a Poslanecké sněmovny se aktéři těchto vztahů obměňují s poměrně vysokou frekvencí a vyjednávání jsou tak často složitá a není k jejich dokončení

⁴⁹ Referuje na silné hejtmany např. v Jihočeském či Moravskoslezském kraji

⁵⁰ O teoretické možnosti uzavírání předčasných memorand o přijmutí iniciativy mluví v rozhovoru poslanec Bureš (2024)

dostatek času. Tato kapitola se pokusí odpovědět na otázku, zda je krajům nápomocna politická sounáležitost vedení kraje s účastí na vládnutí. Autor pro účely své práce definuje sounáležitost jako politickou příslušnost hejtmána k politické straně či hnutí, které je v době podání návrhů součástí vládnoucí koalice.⁵¹ Podle ředitele z úřadu vlády Holíka (2024) je taková sounáležitost hejtmána a vládnoucí koalice v podstatě nutností k tomu, aby se návrh zákona vůbec dostal na pořad sněmovního jednání a poslanci se jím zabývali. Taková situace ale dle něj málokdy nastává, protože přesně v těchto případech je pro kraj jednodušší dojednat si změnu u příslušného ministerstva a nepostupovat formou iniciativy.

Z pohledu poslance Jana Bureše (2024) hraje sounáležitost kraje velkou úlohu. *„Pokud jde o kraje, které jsou konformní vládě, tak se neočekává, že by to bylo nějaká velká kontroverze. U takového návrhu očekává sněmovna nějaké změny technického charakteru a může být více ochotná je projednat.“* Stejný názor sdílí i hejtman Zlínského kraje, Holiš (2024). Podle něj nejsou tři současné návrhy⁵² jeho kraje projednávány právě kvůli jeho politické příslušnosti k hnutí ANO 2011. Sněmovna prý neprojednává návrhy i přes to, že součástí rady Zlínského kraje jsou politici vládnoucí ODS a Pirátů.

Hodně co říci má k věci také hejtman Netolický (2024) který může vzhledem ke svému dlouhému působení v pozici hejtmána porovnávat situaci v současném volebním období s předešlými. Netolický (2024) však popisuje s nadsázkou českou politickou scénu takto: *„Česká republika je malá země. Když to budu trošku vulgarizovat, je to jedna větší budova. A v rámci té budovy se ti lidé dobře znají, moc se nemění. Ti lidé nezmizí.“* Hejtman Pardubického kraje se tím snaží říci, že pokud je návrh zákona racionální, u většiny politiků nehraje politická příslušnost hejtmána příslušného kraje žádnou roli. Pokud dochází k odmítání návrhů čistě z ideologických důvodů, je dle něj silně neprofesionální stav, se kterým se ale v České republice neseťkává. Netolický (2024) však podotýká, že spíše než stranická příslušnost hraje v neprospěch krajů častá neznalost komunálních reálií ze strany vrcholných představitelů Vlády ČR. Jakým způsobem byly ovlivněny krajské iniciativy sounáležitostí, popisuje **Tabulka č. 11**.

⁵¹ Jako účast na vládní koalici lze chápat dispoziční alespoň jedním ministerským křeslem. Podpora menšinové koalice pomocí poslanců subjektu není v tomto případě účast na vládnutí.

⁵² Jedná se o tisky 265/0, 345/0 a 542/0.

Tabulka č. 11: Počet návrhů ze sounáležitých krajů

Volební období	Počet návrhů	Návrhy ze sounáležitých krajů ⁵³	Podíl
2013 – 2017	13	9	69,2 %
2017 – 2021	17	8	47,1 %
2021 – 2025	14	5	35,7 %
Celkem	44	22	50 %

Zdroj: vlastní zpracování na základě psp.cz

Tabulka č. 11 v celkovém srovnání podává naprosto rovnoměrné rozdělení mezi kraje sounáležitě a nesounáležitě⁵⁴. Z těchto dat je patrné, že kraje vnímají svou roli spíše individuálně a při podávání svých návrhů neberou v potaz svou politickou příslušnost. Velkou roli v celkovém výsledku hraje hejtman Pardubického kraje, který jako příslušník tehdejší ČSSD navrhl 5 návrhů v době, kdy tato strana byla součástí vládní koalice. Po jejím vypadnutí ze sněmovny však s iniciativami nepřestává a za letošní volební navrhl další 4.

Opačný přístup k iniciativě má hejtman Libereckého kraje, který za dvě volební období vlády ANO a ČSSD podal prostřednictvím svého kraje 5 návrhů, zatímco v současném volebním období pouze 1, kdy se připojil ke krajské iniciativě na změnu RUD.

Obecně tedy můžeme říci, že ve volebním období 2013 – 2017 převládaly návrhy krajů, kde byl ve vedení politik z hnutí ANO či z ČSSD. V tomto volebním období alespoň jeden návrh podalo 10 různých krajů. O to více paradoxní je, že jediným úspěšným návrhem v tomto období byl návrh Libereckého kraje, kde byl hejtmanem Martin Půta, o změně rozpočtového určení daní. Všechny návrhy krajů, které patřily k vládě, nebyly projednány nebo skončily v prvním a druhém čtení legislativního procesu.

V období 2017 – 2021 se situace vyrovnala a podíl sounáležitých návrhů byl v podstatě poloviční. Velkou zásluhu na změně oproti předchozímu období na tom měl výsledek voleb do pražského zastupitelstva, kde zvítězily opoziční strany a následně

⁵³ Tím rozumíme kraj, jehož hejtman je členem stejné strany jako příslušníci vládní koalice, jak bylo definováno výše v textu.

⁵⁴ Sounáležitost nelze v tomto kontextu vnímat úplně. Koalice v krajích se prolínají napříč opozičními a koaličními subjekty, někdy i unikátními subjekty. Pro účely výzkumu, je za klíčovou považována příslušnost hejtmana.

postavily i koalici složenou bez vládních stran. Následně toto zastupitelstvo vyprodukovalo 4 iniciativy, tedy polovinu všech nesounáležitých návrhů. Jeden z pražských návrhů byl úspěšný. Tento pražský návrh byl doplněn dvěma návrhy ze sounáležitých krajů (Pardubický a Moravskoslezský kraj).

V současném volebním období můžeme pozorovat naprosto odlišnou situaci oproti prvnímu zkoumanému období. Ze sounáležitých krajů pochází pouze 35,7 % návrhů. Jedním z faktorů je zvýšená aktivita Zlínského kraje, který podal hned 3 návrhy. Také ale může docházet k již k výše zmiňovanému jevu, kdy současná vláda předem avizuje, že krajské iniciativy nebude probírat a sounáležití politici hledají jiné cesty, jak prosazovat své požadavky. Těm opozičním zbývá cesta krajské iniciativy.

Lze říci, že přestože respondenti, až na Netolického, označují sounáležitost za podstatný faktor, data to nepotvrzují. Ze všech podaných návrhů bylo podáno 50 % z krajů sounáležitých, stejný podíl takových návrhů najdeme i u úspěšných návrhů. Je nicméně potřeba brát v potaz, že kvůli nízké aktivitě krajů není vzorek dostatečně reprezentativní a ze 4 přijatých návrhů nelze vyvozovat konkrétnější výsledky. Zároveň tabulka neobsahuje všechny návrhy vznikající z potřeby krajů, protože ty mohou být podávány i jinou, efektivnější cestou (poslanecké, skupina poslanců).

10. Budoucnost legislativní iniciativy krajů

Práce odhaluje konkrétní nedostatky ve fungování krajských iniciativ. Těmi jsou např. nacházení vedlejších cest (poslanecká cesta, meziresortní připomínkové řízení) k ovlivňování legislativy, pasivita jednotlivých zastupitelů v přístupu ke svému mandátu či vládní negativní postoj k takovým návrhům. Autor přichází se zamyšlením nad vyprázdněností institutu iniciativy a následně s možnými návrhy změn, které by mohly do budoucna zintenzivnit frekvenci krajských iniciativ. Vzhledem ke klesajícímu trendu počtu navrhovaných krajských iniciativ a jejich následné ignoraci příslušnými orgány se autor práce domnívá, že je důvodné se zamýšlet na budoucnosti krajských zákonodárných iniciativ a že je třeba obecně podporovat diskuzi o kvalitě českého zákonodárství.

10.1. Vyprázdněnost krajské iniciativy

Z výsledků výzkumu vyplývá otázka, zda právo na krajskou zákonodárnou iniciativu nelze do jisté míry považovat za vyprázdněné. Práce poukazuje na klesající počet krajských návrhů a poukazuje i na jejich sníženou úspěšnost v legislativním procesu. Protichůdným argumentem, a to naprosto legitimním, však je, že právo iniciativy určitě nemusí krajům poskytovat zaručený nástroj na změnu legislativy, ale slouží i jako nástroj agenda-settingu a upozorňování na konkrétní problémy. Pro posouzení otázky vyprázdněnosti se můžeme podívat na to, jak kraje dosahovaly svých cílů v posledních dvou volebních obdobích.

V tom minulém kraje předložily 17 návrhů zákonů a rovnou tři z toho byly následně schváleny a vyhlášeny ve sbírce zákonů. Oproti tomu v současném volebním období kraje předložily 14 návrhů, z nichž žádný nebyl projednán a nic nenasvědčuje tomu, že by některý z nich projednán být měl. Je však nutné brát v potaz, že 6 z těchto 14 návrhů se týkalo nového systému rozpočtového určení daní. Tato reforma se krajům pravděpodobně v budoucnu podaří, a to cestou vládního návrhu zákona.

Touto optikou lze kraje, přestože většina jejich návrhů není projednána, považovat alespoň za částečně úspěšné ve svých legislativních snahách. Proto autor dochází k závěru, že i přes obavy některých aktérů (Netolický, Holiš), nelze zákonodárnou iniciativu krajů považovat za vyprázdněnou pravomoc, jelikož kraje dosáhly alespoň částečných změn a jejich iniciativy nejsou ignorovány absolutně.

10.2. Novela jednacího řádu Sněmovny

Prvním možným řešením, diskutovaným s respondenty, je novela zákona o jednacím řádu sněmovny. Jednací řád v současné podobě neukládá sněmovně žádné povinnosti v oblasti projednávání zákonů. Paragrafy § 86 a násl. definují pouze povinnost zařadit návrh zákona do návrhu pořadu nejbližší schůze sněmovny. Tyto návrhy pořadů jsou však v současné době natolik přeplněné legislativními návrhy, že nelze projednat vše, co bylo na danou schůzi určeno. Tím dochází k postupnému odsouvání většiny návrhů až do konce volebního období, kdy návrhy propadají a je nutné je podávat opětovně po zvolení nového obsazení dolní komory. V tomto případě dochází již k výše zmiňovanému střetu dvou mocenských center a jejich zájmů. Krajská zastupitelstva a jejich představitelé, podle kterých je jejich právo iniciativy do jisté míry neprojednávací praxí vyprázdněno (Netolický 2024; Holiš 2024; Venzarová 2024; Kordová Marvanová 2024) zde stojí v konfrontaci s aktéry zákonodárného

procesu, dle kterých je jejich právo projednávat pouze návrhy, které projednávat chtějí (Bureš 2024; Holík 2024).

Možná novela jednacího řádu by mohla ke krajskému návrhu zákona přiřadit určitou lhůtu, do které je sněmovna povinna iniciativu projednat. S takovým řešením souhlasí i hejtman Netolický, který říká: „*Lhůta jednoho roku mi přijde férová. Jde o čtvrtinu volebního období, nikdo nemůže říkat, že na něj tlačíte. Z hlediska legislativního procesu jde o lhůtu dostatečnou.* Právě Pardubický kraj podal v současném volebním období dvě novely s tiskovým číslem 18/0 a 19/0, což značí, že byly podány v podstatě hned, jak to bylo možné. I neprojednání těchto dvou tisků v hejtmanovi Netolickém vyvolává pocit, že jejich právo na zákonodárnou iniciativu existuje sice *de iure*, ale *de facto* je vyprázdněno.

S tímto návrhem souhlasí i vedoucí právního oddělení z Plzeňského kraje Kočí (2024): „*V obecném pojetí s tím souhlasím, pro kraje by to bylo motivační. Jedna věc totiž je, že to sněmovna na konec zamítne, ale druhá věc je, že to trvá strašně dlouho, než se k tomu dostane.*“ Zároveň k tomu ale dodává, že zde spatřuje určitý potenciál pro ústavní rozpor: „*Pokud by u ostatních návrhů žádná lhůta nebyla, jedná se o diskriminační praxi. Kraje by měly obrovskou výhodu nejen vůči poslancům, ale i třeba samotné vládě. Pokud by něco takového mělo být zavedeno, muselo by jít o plošné ustanovení.*“ Zároveň dodává, že takové plošné zavedení je dle něj politicky neprůchodné.

Podle poslance Bureše (2024) nemá taková změna smysl v žádné formě: „*Touto změnou berete politikům možnost pracovat, hledat kompromisy a vyměňovat něco za něco. Navíc pochybuju, že by takovou změnu sněmovna, která o ní rozhoduje, kdykoli schválila.*“

Stejný názor poskytuje i ex-ředitelka Syllová (2024), podle které je technicky možné takové limity stanovit, nicméně nejde o správně řešení. Pokud by navrhovaná novela opravdu řešila nějaký reálný problém, není podle ní problém ji odhlasovat i v současném stavu. Podle jejích slov je kontraproduktivní „*rvát do projednávání nějaký zákon, který nikdo nechce.*“ Takový návrh by byl akorát velmi rychle zamítnut a pro kraje by to nemohlo být považováno za užitečné.

Autor tedy po zjištěních dochází k myšlence, že v tomto směru je důležitější otevřít jednací řád sněmovny převážně v tom smyslu, aby opozičním poslancům nebylo sebráno právo vyjádřit se k návrhu, nicméně aby přišli o možnost zdržovat projednávání určitých tisků klidně i o několik dnů. Pokud sněmovna stihne projednat vše, co má vláda v plánu,

mohl by pak zbýt prostor i pro návrhy krajských zastupitelstev, které často neřeší tak důležitá témata.

10.3. Krajská jednotnost

Druhým možným řešením je institucionální posílení krajské iniciativy. V rozhovorech bylo respondenty častokrát zmiňováno, že váha návrhu jednoho kraje nehraje v celkovém kontextu české politiky velkou roli (Bureš 2024; Holík 2024).

Jako první prvek posílení lze vnímat fungování Asociace krajů ČR, resp. její komise pro veřejnou správu a legislativu. Tato komise pravidelně jedná s vládou a pod její záštitou vystupují kraje do určité míry jednotně.

Podle respondentů je lokálnost jedním z aspektů krajských návrhů, které předurčují jejich osud ve formě neprojednání. Autor poukazuje na analogii mezi krajskými návrhy a poslaneckými návrhy. Dle **Tabulky č. 10** je valná většina poslaneckých návrhů podávána skupinou poslanců, zatím co jednotliví poslanci tuto možnost využívají zřídka kdy. Vedou je k tomu organizační a mocenské důvody, jak bylo popsáno v příslušné kapitole. Autor spatřuje tento nedostatek i u krajských návrhů.

Navrhovaným řešením tedy je zúžení krajské iniciativy na určitý minimální počet krajů. Návrh zákona by byl podáván skupinou krajských zastupitelstev, která by měla reprezentovat minimálně 7⁵⁵ krajů. Touto změnou, která by musela být provedena, i pomocí novely čl. 41 Ústavy by se zúžilo hrdlo pro navrhování iniciativ, nicméně sněmovní zastoupení by vědělo, že předkládaný problém trápí minimálně polovinu krajů a nebylo by tak jednoduché se iniciativě nevěnovat.

Očekávaným výsledkem by tedy dle autora bylo pokračování v trendu snižování počtu iniciativ, avšak zároveň i vyšší úspěšnost. Kraje by mohly ve společné spolupráci lépe vyjednat i podobu návrhu a jeho technické parametry. Funkčnost tohoto principu jednotnosti můžeme pozorovat u současného jednání o RUDu, kdy kraje svými více návrhy a následným mediálním tlakem donutili vládní politiky k jednání a soustavně postupují za svým cílem (Ministerstvo financí 2024). Tyto slova potvrzuje i poslanec Bureš (2024), který zmiňuje, že

⁵⁵ Jde o polovinu ze 14 krajů ČR. Tento počet je autorova myšlenka, kterou je možné zdokonalit dalším výzkumem. V extrémním scénáři je autor schopen představit si povinnost společné iniciativy všech 14 krajů.

kdyby krajské návrhy byly skupinové a lépe koordinované, nedaly by se ignorovat stejným způsobem jako dnes.

10.4 Posílení role Asociace krajů ČR

Pro posílení alespoň po formální stránce spolupracují kraje v rámci Asociace krajů ČR, v tomto případě v rámci komise pro veřejnou správu a legislativu. Přestože AK ČR je pouze zájmovým sdružením právnických osob, od svého vzniku v roce 2001 nabývá na relevantnosti na české politické scéně a kraje jsou pod jejím jménem schopny lépe spolupracovat jak mezi sebou, tak s Vládou ČR.

V případě krajských iniciativ by Asociace krajů ČR mohla sehrát zásadní roli při shánění podpory pro konkrétní krajské návrhy, což se doteď krajům obecně nedaří. Na úspěšném tažení ve věci změny rozpočtového určení daní, ke kterému se původně Vláda ČR nestavila pozitivně, to byl právě společný tlak krajů v rámci asociace, který dokázal najít vyjednávací prostor. Pokud kraje mají zájem na to do budoucna zlepšit svou úspěšnost, je dle autora práce nutné, aby se poučily ze svých úspěchů i chyb.

V rámci asociace by pro kraje bylo vhodné usilovat o větší institucionalizaci do politických procesů, např. jako vstupem do meziresortního připomínkového řízení jako samostatná instituce vedle ostatních krajů. Připomínka od AK ČR by znamenala, že za obsahem připomínky stojí všech 14 krajů a znamenala by větší důležitost při vypořádacím procesu. Zároveň by kraje měly společnými silami a prostředky zlepšit své vystupování v médiích, a komunikovat s veřejností konkrétní kroky, které asociace plánuje či současně podstupuje.

Klíčovým cílem by však mělo být větší zapojení jednotlivých komisí asociace na konkrétní ministerstva, následováno propojením pozice ministra příslušného resortu a hejtmana vedoucího příslušnou komisi. Tímto způsobem by se kraje mohly velmi přiblížit celostátní politice a dostat i své lidi na příslušné resorty.

Závěr

Autor bakalářské práce se zabývá výzkumem příčin pasivity krajských zastupitelstev v oblasti zákonodárné iniciativy a to na posledních třech volebních obdobích. K tomu využívá jak dostupná data z internetových zdrojů, tak především rozhovory učiněné jak se zástupci krajů, sněmovny, tak i zástupci vládního aparátu. Tyto rozhovory s aktéry politických procesů byly doplněny i rozhovorem s nezávislým odborníkem z Parlamentního institutu. Autor v práci po teoretickém úvodu nejprve definuje a na datech demonstruje krajskou pasivitu a sestupné trendy ve frekvenci předkládání návrhů zákonů. Následně postupně odkrývá jednotlivé příčiny. Práce odpovídá na všechny stanovené výzkumné otázky. Nad rámec výzkumných otázek se autor pokouší o návrhy řešení, která by mohla do budoucna vylepšit pozici krajů v zákonodárném procesu a podpořit krajskou normotvorbu.

1. S jakou frekvencí navrhují krajská zastupitelstva návrhy zákonů?

Kraje od svého vzniku v roce 2000 navrhly celkově 141 zákonů. Ze všech návrhů zákonů tvoří krajské návrhy 3,19 %. Ve zkoumaném období se krajská normotvorba propadla na 13, 17 a 14 návrhů za volební období. To tvoří ze všech návrhů v příslušné době 2,6 % oproti 4,4 % z předchozích tří volebních obdobích. Spolu s počtem navrhovaných zákonů klesá také počet úspěšných návrhů. Z celkového počtu 24 návrhů vyhlášených ve sbírce pochází z posledních třech volebních období pouze 4 návrhy. Zbýlých 20 pochází z doby mezi rokem 2000–2013.

2. Proč je počet těchto návrhů nízký oproti ostatním subjektům

Nejprve nutno podotknout, že práce objevuje shodu v počtu návrhů mezi kraji a Senátem. Nicméně oproti ostatním subjektům krajská iniciativa opravdu zaostává. Práce identifikuje několik zásadních příčin nízkého počtu krajských návrhů. První z těchto příčin je možnost kraje ovlivňovat přijímanou legislativu ještě před jejím vznikem a to především pomocí meziresortního připomínkového řízení, ve kterém jsou všechny kraje velmi aktivními připomínkovými místy, čímž dokáží eliminovat případně legislativní nedostatky. Podobnou aktivitu vyvíjí kraje i v rámci fungování jednotlivých komisí Asociace krajů ČR. Právě díky vztahu Asociace krajů ČR – Vláda jsou kraje schopny své požadavky prosazovat již u věcného záměru zákona a zásadní změny navrhopat pod záštitou vládního návrhu zákona.

Další příčinou nízkého počtu návrhů je určitá demotivace krajů podávat iniciativy

v současné praxi, kdy nejsou přijímány či se k nim dokonce sněmovna za celé volební období ani nevyjádří. Většina návrhů tak končí neprojednaných v prvním čtení. Z tohoto sněmovního postupu lze však do jisté míry vinit i samotné kraje, které nejsou schopny pro své návrhy získávat dostatečnou politickou podporu a některé návrhy mohou předkládat čistě z deklaratorních a PR důvodů. Kraje také předkládají velmi často novelizace týkajících se lokálních problémů, což jejich návrhu šance výrazně snižuje. Důsledkem takových návrhů je přístup Vlády ČR, která jak z organizačních, časových i politických důvodů vydává ke krajským návrhům převážně negativní či neutrální stanoviska. Lze říci, že Vláda ČR považuje většinu krajských návrhů za neprioritní a bezpředmětné.

Jako další příčinu práce identifikuje pasivitu jednotlivých zastupitelů, kteří sami od sebe nepřichází s legislativními iniciativami a tato činnost je tak čistě v gesci rady kraje příp. hejtmana. Pozice hejtmana je dle zjištění pro počet krajských iniciativ klíčovým faktorem. Úspěšnost iniciativy nezáleží zcela na síle kraje či sounáležitosti hejtmana k současné vládní koalici, avšak spíše na jeho politickém postavení a umu vyjednat si pro návrh podporu buď u Vlády ČR, případně u poslaneckých klubů. Pasivita příp. aktivita kraje je tak velmi často vázána na jednotlivce v osobě hejtmana kraje.

Poslední příčinou nízkého počtu návrhů ve zkoumaném období je využívání alternativní cesty podání návrhu přes poslance či spíše skupinu poslanců. Vzhledem k poměrně vysoké kumulaci mandátů poslance a krajské zastupitele se tato cesta jeví pro kraje jak schůdnější varianta, protože poslanec přímo napojen na svůj poslanecký klub má větší šanci svým působením ovlivňovat politické procesy než kraj jako externí instituce. Kraje i ve své praxi došly k názoru, že spíše než postupovat cestou legislativní iniciativy je pro ně výhodnější oslovit krajského poslance či přímo Vládu ČR.

3. Liší se mezi sebou jednotlivé kraje v aktivitách leg. procesu? Pokud ano, z jakých důvodů?

Mezi kraji můžeme pozorovat značné rozdíly převážně v počtu podaných zákonodárných iniciativ ve zkoumaném období. V tomto období bylo podáno celkově 44 návrhů, přičemž za 41 z nich stála pouze polovina krajů. Nacházíme se tedy v situaci, kdy polovina krajů fakticky nevyužívá svou pravomoc, resp. nenachází tak důležitá témata, která by zákonodárnou iniciativou potřebovala řešit. Mezi tyto neaktivní kraje patří kraj Olomoucký, Královehradecký, Plzeňský, Vysočina, Jihočeský, Ústecký a Jihomoravský. Naopak

nejaktivnějšími kraji jsou Hlavní město Praha, Pardubický, Liberecký, Karlovarský, Zlínský, Moravskoslezský a Středočeský kraj, kteří evidují od 9 do 3 návrhů ve zkoumaném období.

V jiných aktivitách leg. procesu velké rozdíly mezi kraji práce neodhaluje. Primárně v meziresortním připomínkovém řízení jsou všechny kraje aktivní a vnímají to jako nejefektivnější cestu, kterou lze ovlivňovat legislativu týkající se jich samých. Všechny kraje dohromady v období 2010–2016 vygenerovaly 21 % všech připomínek v rámci tohoto procesu a řadí se tak hned za ministerstva.

Rozdíly mezi kraji v počtu podaných legislativ lze odůvodnit především odlišným přístupem hejtmanů jednotlivých krajů. Někteří hejtmani považují tuto pravomoc za zásadní a snaží se pomocí ní vyvíjet alespoň určitou iniciativu nebo ji využívají k deklaraci svých zájmů. Druhý pohled neaktivních krajů a hejtmanů lze odůvodnit tím, že podávání iniciativ považují za zbytečné úsilí a plýtvání s časem zaměstnanců krajů.

4. Existuje kategorie legislativy, ve které se kraje angažují nejvíce? A které to jsou?

Práce odhaluje jednotlivé kategorie legislativy, kterým se kraje věnují. Krajské návrhy se nejčastěji týkají rozpočtového určení daní a to hned ve 12 ze 44 krajských návrhů, přičemž v současném volebním období došlo k návrhům stejného paragrafového znění více kraji. I přes to jsou však kraje v této oblasti nejaktivnější. Žádná další signifikantní oblast pro krajské návrhy neexistuje. Lze však konstatovat, že krajské návrhy se týkají především zákonů, s kterými krajské úřady pracují při výkonu své činnosti. Jde tak především o oblasti správního práva (živnostenský zákon, správní řád, z. o pozemních komunikacích, z. o státní památkové péči apod.)

5. Je počet návrhů spojen se sounáležitostí k poslanecké většině?

Sounáležitost byla pro účely práce definována jako příslušnost hejtmana k politické straně, která v příslušném volebním období participuje na vládní koalici. Z dostupných dat autor vyvozuje, že odpověď na tuto otázku nelze zobecnit. V prvním zkoumaném volebním období bylo 69,2 % návrhů podáno krajem sounáležitým, v druhém období 47,1 % a ve třetím 35,7 %. Tyto podíly následně tvoří průměr přesně 50 %, nebo-li 22 ze 44 krajských návrhů. Lze tedy konstatovat, že z pohledu statistického nemá sounáležitost vliv na podávání návrhů. To potvrzuje i statistika úspěšných návrhů, kdy 2 pocházely ze sounáležitých a 2 z nesounáležitých krajů.

6. Použít se kraje spíše do novelizací nebo připravují komplexní právní normy?

Kraje se v rámci své pravomoci soustředí primárně na již existující zákonné normy, které se snaží novelizovat. Takovou podobu má ze 44 návrhů hned 40. Pouze 4 návrhy zákonů by při svém přijetí zaváděly nový právní předpis. Kraje jako instituce aplikující legislativu se pokouší převážně o parametrické změny v konkrétních zákonech a jejich novelizace nebývají velkého rozsahu.

Práce díky zodpovězení všech výzkumných otázek rozšiřuje vědecké poznání v oblasti legislativních studií jako subdisciplíny politologie a právní vědy zároveň. Pomáhá čtenářovi získat vhled do procesů přípravy a schvalování legislativní iniciativy krajů a zároveň navrhuje možná řešení, která by mohla situaci krajů jako aktérů legislativního procesu vylepšit. Výzkum může do budoucna sloužit jako opěrný bod pro další bádání ať již v oblasti legislativního procesu či krajů jako instituce. Lze na něj navázat i do budoucích let, především dotvořením statistických dat a prokázáním či vyvrácením zjištění pomocí většího objemu dat sbíraných za více volebních období.

Výzkum autora odhaluje zásadní nedostatky ve vztahu krajů, sněmovny a vlády a tím objevuje příčiny klesající frekvence podávání zákonných iniciativ. V návaznosti na tato zjištění autor přichází s možnými řešeními. První možností je novelizace jednacího řádu ve smyslu urychlení projednávání zákonů, která si klade za cíl zvýšit průtok tisků sněmovním jednáním a tím zákonodárcům získat čas i na projednání krajských zákonů. Druhou možností je posílení krajské iniciativy požadavkem větší jednotnosti krajů, resp. podáváním společných návrhů. Třetí možností je institucionální posílení Asociace krajů ČR v rámci politického systému a meziresortního připomínkového řízení.

Summary

The author of the bachelor's thesis deals with the research of the reasons for the passivity of regional councils in the field of legislative initiative in the last three electoral periods. To do so, he uses both available data from internet sources and, above all, interviews conducted with representatives of the regions, the House of Assembly, as well as representatives of the government apparatus. These interviews with actors in the political process were complemented by an interview with an independent expert from the Parliamentary Institute. In the paper, after a theoretical introduction, the author first defines and uses data to demonstrate regional passivity and downward trends in the frequency of bill submissions. He then gradually uncovers the individual causes. The thesis answers all the research questions. Beyond the research questions, the author attempts to propose solutions that could improve the position of counties in the legislative process and support county standard-setting in the future.

1. With what frequency do regional councils propose bills?

Regions have proposed a total of 141 bills since their establishment in 2000. Of all bills, county bills account for 3.19%. During the period under review, county bill drafting dropped to 13, 17 and 14 bills per term. This accounts for 2.6% of all proposals in the relevant period compared to 4.4% in the previous three terms. Along with the number of bills proposed, the number of successful bills has also declined. Of the 24 proposals announced in the collection, only 4 proposals have come from the last three legislatures. The remaining 20 come from the period between 2000-2013.

2. Why is the number of these proposals low compared to other entities

First, it should be noted that the paper discovers consistency in the number of proposals between the counties and the Senate. However, compared to other entities, the county initiative does lag behind. The thesis identifies several key reasons for the low number of county proposals. The first of these causes is the possibility for the regions to influence the legislation adopted before it is drafted, primarily through the inter-ministerial comment procedure, in which all regions are very active commenting points, thus being able to

eliminate possible legislative shortcomings. It is thanks to the relationship between the Association of Regions of the Czech Republic and the Government that the regions are able to promote their demands as early as the substantive draft of the law and to propose fundamental changes under the auspices of the government bill.

Another reason for the low number of proposals is a certain demotivation of the regions to submit initiatives in the current practice, when they are not accepted or even not expressed by the Chamber of Deputies for the whole election period. Thus, most proposals end up not being discussed at first reading. However, the regions themselves can also be blamed to some extent for this parliamentary procedure, as they are unable to gain sufficient political support for their proposals and may submit some proposals purely for declaratory and PR reasons.

Regions also very often submit amendments on local issues, which significantly reduces their drafting chances. A consequence of such proposals is the approach of the Government of the Czech Republic, which for organisational, time and political reasons issues mostly negative or neutral opinions on regional proposals. It can be said that the Government of the Czech Republic considers most of the regional proposals to be non-priority and irrelevant.

As another cause of the work, it identifies the passivity of individual councillors who do not come up with legislative initiatives on their own, and this activity is thus purely the responsibility of the regional council or the governor. According to the findings, the position of the governor is a key factor for the number of regional initiatives. The success of an initiative does not depend entirely on the strength of the region or the governor's affiliation with the current government coalition, but rather on his or her political position and ability to negotiate support for the proposal either with the Government of the Czech Republic or with parliamentary clubs. The passivity or activity of the region is thus very often linked to an individual in the person of the regional governor.

A final reason for the low number of proposals in the period under review is the use of the alternative route of submitting a proposal through an MP, or rather a group of MPs. Given the relatively high accumulation of the mandates of MPs and county councillors, this route seems to be a more viable option for counties, as an MP directly linked to his or her parliamentary caucus is more likely to influence the political process through his or her actions than a county as an external institution. In practice, the regions have also come to the

view that, rather than proceeding by legislative initiative, it is more

3. Do the regions differ in their activities in the legal process? If so, for what reasons?

We can observe considerable differences between the regions, mainly in the number of legislative initiatives filed in the period under study. A total of 44 proposals were filed during this period, with only half of the counties standing behind 41 of them. We are therefore in a situation where half of the regions are not actually using their powers, or are not finding such important topics that they need to address by legislative initiative. These inactive regions include the Olomouc, Hradec Kralove, Plzeň, Vysočina, South Bohemia, Ústí and South Moravia regions. On the other hand, the most active regions are the Capital City of Prague, Pardubice, Liberec, Karlovy Vary, Zlín, Moravia-Silesia and Central Bohemia regions, which registered between 9 and 3 proposals in the period under review.

In other activities of the legal process, the work does not reveal large differences between the regions. Primarily in the inter-ministerial commenting procedure, all regions are active and perceive this as the most effective way to influence legislation concerning themselves. All counties combined generated 21% of all comments in this process between 2010 and 2016, ranking just behind ministries.

The differences between the regions in the number of submitted legislation can be justified mainly by the different approach of the governors of each region. Some governors consider this power to be essential and try to use it to take at least some initiative or use it to declare their interests.

4. Is there a category of legislation in which counties are most involved? And which ones are they?

The paper reveals the different categories of legislation that counties are involved in. The county proposals most often involve budgeting for taxes, in 12 of 44 county proposals, with multiple counties proposing the same section in the current session. Despite this, however, counties are the most active in this area. There is no other significant area for county proposals. It can be noted, however, that county proposals primarily concern laws that county offices work with in the course of their business. These are mainly in the field of administrative law (Trade Licensing Act, Administrative Code, Act on Roads, Act on State Heritage Protection, etc.).

5. *Is the number of motions linked to belonging to the parliamentary majority?*

For the purpose of the thesis, affiliation was defined as the affiliation of the governor to the political party that participates in the government coalition in the relevant electoral period. From the available data, the author concludes that the answer to this question cannot be generalised. In the first electoral period examined, 69.2 % of the proposals were submitted by a region belonging to the same party, 47.1 % in the second period and 35.7 % in the third period. These proportions then represent an average of exactly 50 %, or 22 out of 44 regional proposals. It can therefore be concluded that, from a statistical point of view, affiliation does not affect the submission of proposals. This is borne out by the statistics on successful proposals, where 2 came from counties with a common interest and 2 from counties without a common interest.

6. *Are the regions rather embarking on amendments or preparing comprehensive legal norms?*

Within the scope of their competence, the regions focus primarily on existing legal norms, which they try to amend. Of the 44 proposals, 40 are in this form. Only 4 bills, if passed, would introduce new legislation. Regions, as institutions applying legislation, attempt mostly parametric changes in specific laws and their amendments are not of a large scale.

By answering all the research questions, the thesis extends the scientific knowledge in the field of legislative studies as a subdiscipline of political science and legal science at the same time. It helps the reader to gain insight into the processes of preparation and approval of the legislative initiatives of the regions and at the same time suggests possible solutions that could improve the situation of the regions as actors in the legislative process. In the future, the research can serve as a foothold for further research, whether in the area of the legislative process or counties as an institution. It can also be built upon in future years, especially by completing statistical data and proving or disproving the findings with more data collected over more electoral periods.

The author's research reveals fundamental flaws in the relationship between the regions, the House of Assembly and the government, and in doing so, reveals the reasons for the declining frequency of legislative initiatives. Following these findings, the author comes

up with possible solutions. The first option is to amend the Rules of Procedure in order to speed up the consideration of bills, which aims to increase the flow of prints through the Chamber and thus give legislators time to consider regional bills. The second option is to strengthen the regional initiative by demanding greater unity among the regions or by submitting joint proposals. The third option is to institutionally strengthen the Association of Regions of the Czech Republic within the political system and the inter-ministerial comment procedure.

Zdroje

ASOCIACE KRAJŮ ČESKÉ REPUBLIKY, 2020. Stanovy Asociace krajů České republiky [online]. 2020. Dostupné z: <https://www.asociacekrajů.cz/stanovy>

ASOCIACE KRAJŮ ČESKÉ REPUBLIKY, b. d., Rada Asociace krajů České republiky [online]. Dostupné z: <https://www.asociacekrajů.cz/rada>

BALAŠ, Vladimír, BLAHOŽ, Josef a KLÍMA, Karel, 2015. Srovnávací ústavní právo. 5., přepracované a doplněné vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR. ISBN 978-80-85963-80-9.

BOHÁČ, Radim, 2011. Legislativní proces: (teorie a praxe). Praha: Tiskárna Ministerstva vnitra. ISBN 978-80-7312-074-0.

BRYCE, James, 1927. Moderní demokracie II. Praha: Orbis.

COGAN, Rudolf, 2015. Zákon o krajích: komentář. Vydání první. Praha: Wolters Kluwer. ISBN 978-80-7478-793-5.

CRESWELL, John W., 1998. Qualitative inquiry and reserach design: Chosing among five traditions. B.m.:Sage publications. ISBN 978-1-5063-3020-4.

DEVINE, F., 1992. Theory and Methods in Political Science. London: Macmillan.

Deutscher Bundestag Initiativrecht [online], b. d., Dostupné z: https://www.bundestag.de/services/glossar/glossar/I/initiativrecht-246984?fbclid=IwAR2tl3LSSqVAjhPlil4d_oLadoruw2nsIjqDSIVz38FhqWjPMWNP-OWNLdY

EXNER, Jiří, 2004. Obce, města, městské části: o místní veřejné správě a její dekoncentraci statutárními vyhláškami v územně členěných městech. 1. vyd. Praha: Nakl. Libri.

ISBN 978-80-7277-289-6.

GERLOCH, Aleš, Jiří HŘEBEJK a Vladimír ZOUBEK, 2022. Ústavní systém České republiky. 6. aktualizované vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o. ISBN 978-80-7380-865-5.

GINTER, Jindřich, 2018. Předseda Nejvyššího soudu Pavel Šámal: Nových zákonů je zbytečně moc. Novinky.cz [online]. Dostupné z: <https://www.novinky.cz/clanek/domaci-predseda-nejvyssiho-soudu-pavel-samal-novych-zakonu-je-zbytecne-moc-40247595>

HENDL, Jan a Jiří REMR, 2017. Metody výzkumu a evaluace. Praha: Portál. ISBN 978-80-262-1192-1

CHRISTINA, Jan, 2019. Případová studie – metoda kvalitativní výzkumné strategie a designování výzkumu. 1. vydání. Olomouc: Univerzita Palackého v Olomouci. ISBN 978-80-244-5373-6.

KARPEN, Ulrich a Helen XANTHAKI, ed., 2020. Legislation in Europe: a country by country guide. Oxford London New York New Delhi Sydney: Hart. ISBN 978-1-5099-2470-7.

KOKEŠ, Marian, 2016. Teorie zákonodárství aneb pokus čelit nezájmu právní teorie a politologie o legislativní tvorbu práva v ČR. Praha: Ministerstvo vnitra.

KOKEŠ, Marian, 2020. Temná zákoutí legislativního procesu: příprava vládních návrhů zákonů v ČR. 1. vydání. Praha: Leges. Teoretik. ISBN 978-80-7502-413-8.

KOLÁŘ, Petr, 2013. Parlament České republiky. 3., přeprac. a aktualiz. vydání. Praha: Leges. Extra. ISBN 978-80-87576-95-3.

KOPECKÝ, Martin, 2017. Právní postavení obcí a krajů – základy komunálního práva. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer. ISBN 978-80-7552-719-6.

KYSELA, Jan, 2006. *Parlamenty a jejich funkce v 21. století: sborník příspěvků k 10. výročí ustavení Senátu Parlamentu České republiky*. 1. vydání. Praha: Eurolex Bohemia. ISBN 978-80-86861-99-9.

KYSELA, Jan, 2007. Uvedení do teorie tvorby práva aneb pokus o „právní politologii“? *Právník*. 146 (12/2007), s. 1257–1288.

MADER, Luzuis, 2001. Evaluating the Effects: A Contribution to the Quality of Legislation. *Statute Law Review*. (22/2), s. 119–131.

MALECKÝ, Robert, 2014. Josef Baxa: Zákony dnes píší děti [online]. Dostupné z: <https://www.ceska-justice.cz/2014/01/josef-baxa-zakony-dnes-pisi-deti/>

MANSFELDOVÁ, Zdenka, 2009. *Sociologické studie: Český parlament ve druhé dekádě demokratického vývoje*. 1. vydání. Prague: SOI. ISBN 978-80-7330-171-2.

MAZANCOVÁ, Hana a Lukáš PRCHAL, 2019. Mynář dostal lekci, Ovčáčkovy urážky nemají v civilizovaném světě obdoby. Překvapuje mě, co Zeman snáší a podporuje, říká Rychetský. *Deník N* [online]. Dostupné z: <https://denikn.cz/64197/mynar-dostal-lekci-ovcackovy-urazky-nemaji-v-civilizovanem-svete-obdoby-prekvapuje-me-co-zeman-snasi-a-podporuje-rika-rychetsky/>

MINISTERSTVO FINANCÍ ČR, 2024. Vláda schválila novelu zákona o rozpočtovém určení daní [online]. Dostupné z: <https://www.mfcr.cz/cs/ministerstvo/media/tiskove-zpravy/2024/vlada-schvalila-novelu-zakona-o-rozpocetovem-urceni-55747>

PERKNEROVÁ, Kateřina, 2018. Máme moc předpisů, které nikdo nezná, říká místopředseda Nejvyššího soudu Fiala. *Deník.cz* [online]. Dostupné z: https://www.denik.cz/z_domova/mame-moc-predpisu-ktere-nikdo-nezna-rika-mistopredseda-nejvyssiho-soudu-fiala-20180518.html

POSPÍŠIL, Petr, 2008. Působnost hejtmána ve vztahu k zastupitelstvu a radě kraje. Správní právo. (41/2008) s. 223–242.

POSPÍŠIL, Petr a Václav TĚŽKÝ et. al., 2022. Zákon o krajích. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck. ISBN 978-80-7400-907-5.

PRŮCHA, Petr, 2012. Správní právo – obecná část, 8. vydání. Praha.: C.H. Beck. ISBN 978-80-7239-281-0.

RAMBOUSKOVÁ, Michaela, 2020. Být poslanec nestačí. Do krajů kandiduje více než třetina sněmovny. Seznam zprávy [online]. Dostupné z: <https://www.seznamzpravy.cz/clanek/byt-poslanec-destaci-do-kraju-letos-kandiduje-vic-nej-tretina-snemovny-122163>

RUBIN, Herbert J. a Irene S. RUBIN, 1995. Qualitative Interviewing: The Art of Hearing Data. London: Sage. ISBN: 0-8039-5095-0

SEZNAM ZPRÁVY a ČTK, 2020. Přehled krajských koalic: Plzeň má nové vedení. Hejtmankou bude Mauritzová. Seznam zprávy a ČTK [online]. Dostupné z: <https://www.seznamzpravy.cz/clanek/prehledne-jak-se-vyjednavaji-koalice-v-krajich-122842>

SLÁDEČEK, Vladimír, Vladimír MIKULE, Radovan SUCHÁNEK a Jindřiška SYLLOVÁ, 2016. Ústava České republiky: komentář. 2. vydání. Praha: C.H. Beck. Beckova edice komentované zákony, ISBN 978-80-7400-590-9.

VALEŠ, Lukáš, 2006. Politologické aspekty veřejné správy. Plzeň: Čeněk. ISBN 978-80-7380-010-9.

VANĚČEK, Václav, 19. Dějiny státu a práva v Československu do roku 1945: vysokoškolská učebnice. 3. vydání. B.m.: Orbis.

VLÁDA ČR, 2023. Legislativní pravidla vlády ČR. Vláda ČR [online]. Dostupné z: https://vlada.gov.cz/assets/ppov/lrv/Legislativni-pravidla_1-2-2023.pdf

WINTR, Jan, 2020. Principy českého ústavního práva. 5. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk. ISBN 978-80-7380-822-8.

YIN, Robert K., 2002. Case study research: Design and methods. 3. vydání. London: Sage. ISBN 970-07-6192-553-8.

ZÁMEČNÍKOVÁ, Marie, 2018. Vady zákonodárského procesu a zákonů v České republice, Německu a Rakousku. 1. vydání. Praha: Leges. Teoretik. ISBN 978-80-7502-315-5.

ZBÍRAL, Robert, 2021. Návrhy zákonů v meziresortním připomínkovém řízení : zásadní fáze legislativního procesu, nebo přehlídka malicherných podnětů? Časopis pro právní vědu a praxi. (2/2021), 261–289.

ZEITHAML, René, 2021. Jednací řád Zastupitelstva Plzeňského kraje [online]. Dostupné z: <https://www.plzensky-kraj.cz/jednaci-rad-zpk-a-vyboru-zpk>

Seznam legislativních dokumentů

Důvodová zpráva k návrhu ústavního zákona č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků a o změně ústavního zákona České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky

Důvodová zpráva k návrhu zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení)

Nález č. 294/2010 Sb.: Nález Ústavního soudu ze dne 6. října 2010 ve věci návrhu na zrušení některých ustanovení zákona č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů (zákon o soudech a soudcích)

Ústava páté Francouzské republiky. 1958.

Ústavní zákon č. 100/1960 Sb.: Ústava Československé socialistické republiky

Ústavní zákon č. 143/1968 Sb.: Ústavní zákon o československé federaci

Ústavní zákon č. 294/1990 Sb.: Ústavní zákon, kterým se mění a doplňuje ústavní zákon 100/1960 Sb., Ústava Československé socialistické republiky, a ústavní zákon č. 143/1968 Sb., o československé federaci, a kterým se zkracuje volební období národních výborů

Ústavní zákon č.1/1993 Sb.: Ústava České republiky

Ústavní zákon č. 347/1997 Sb.: Ústavní zákon o vytvoření vyšších územních samosprávných celků a o změně ústavního zákona České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky

Zákon č. 36/1960 Sb.: Zákon o územním členění státu

Zákon č. 20/1987 Sb.: Zákon o státní památkové péči

Zákon č. 90/1995 Sb.: Zákon o jednacím řádu Poslanecké sněmovny

Zákon č. 13/1997 Sb.: Zákon o pozemních komunikacích

Zákon č. 128/2000 Sb.: Zákon o obcích (obecní zřízení)

Zákon č. 129/2000 Sb.: Zákon o krajích (krajské zřízení)

Zákon č. 130/2000 Sb.: Zákon o volbách do zastupitelstev krajů a o změně některých zákonů

Zákon č. 131/2000 Sb.: Zákon o hlavním městě Praze

Zákon č. 132/2000 Sb.: Zákon o změně a zrušení některých zákonů souvisejících se zákonem o krajích, zákonem o obcích, zákonem o okresních úřadech a zákonem o hlavním městě Praze

Zákon č. 147/2000 Sb.: Zákon o okresních úřadech

Zákon č. 219/2000 Sb.: Zákon o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích

Zákon č. 243/2000 Sb.: Zákon o rozpočtovém určení výnosů některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům (zákon o rozpočtovém určení daní)

Zákon č. 250/2000 Sb.: Zákon o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů

Zákon č. 418/2023 Sb.: Zákon, kterým se mění zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení)

Seznam rozhovorů

ADÁMEK, Petr, rozhovor s vedoucím právního oddělení Královehradeckého kraje, 14. 3. 2024, Krajský úřad Královehradeckého kraje

KOČÍ, Roman, online rozhovor s vedoucím právního oddělení Plzeňského kraje, 5. 4. 2024,

BUREŠ, Jan, rozhovor s poslancem, 9. 4. 2024, Poslanecká sněmovna

HOLÍK, Jiří, rozhovor s ředitelem Odboru vládní agendy, 17. 5. 2024, Úřad vlády ČR

HOLIŠ, Radim, online rozhovor s hejtmanem Zlínského kraje, 27. 3. 2024, online

KORDOVÁ MARVANOVÁ, Hana, Rozhovor se senátorkou a bývalou pražskou radní. 5. 3. 2024, Senát ČR

NETOLICKÝ, Martin, Rozhovor s hejtnanem Pardubického kraje, 19. 3. 2024, Krajský úřad Pardubického kraje

SYLLOVÁ, Jindřiška, Rozhovor s bývalou ředitelkou Parlamentního Institutu, 16. 4. 2024, Parlamentní institut

VENZAROVÁ, Pavlína, Rozhovor s vedoucí právního oddělení Pardubického kraje, 28. 2. 2024, Krajský úřad Pardubického kraje

Seznam tabulek

Tabulka č. 1: Seznam respondentů.....	11
Tabulka č. 2: Počet krajských návrhů za jednotlivá volební období	40
Tabulka č. 3: Komparace krajských a senátních návrhů a jejich úspěšnosti.....	41
Tabulka č. 4: Komparace četnosti iniciativ v 7., 8., a 9. volebním období.....	43
Tabulka č. 5: Tematická četnost iniciativ	45
Tabulka č. 6: Formální podoba iniciativ krajských zastupitelstev	47
Tabulka č. 7: Způsob ukončení cesty neúspěšných krajských návrhů.....	51
Tabulka č. 8: Vládní stanoviska ke krajským návrhům	53
Tabulka č. 9: Počet návrhů zákonů	55
Tabulka č. 10: Počet poslaneckých návrhů a návrhů skupiny poslanců	58
Tabulka č. 11: Počet návrhů ze sounáležitých krajů	61

Přílohy

Příloha č. 1: Seznam otázek pokládaných respondentům

Příloha č. 2: Informovaný souhlas

Příloha č. 1

Seznam otázek

1. Jaké jsou historické důvody pro zařazení krajů mezi subjekty s legislativní iniciativou?
2. Jaký je vztah vašeho kraje k zákonodárné iniciativě?
3. Jak se tento vztah vyvíjel od vzniku krajů do dnešního dne?
4. Jak vzniká myšlenka řešit problém zákonodárnou iniciativou? Probíhá komunikace s poslanci, vládou či Asociací krajů ČR?
5. Jaká je role Asociace krajů ČR v leg. procesu? Jaký je účel komise pro veřejnou správu a legislativu?
6. Jaký je proces tvorby návrhu zákona vašeho kraje? Kde vzniká myšlenka? Kdo o ní diskutuje? Kdo ho tvoří?
7. Z jakých důvodů Váš kraj nevyužívá legislativní iniciativu častěji?
8. S jakým přístupem se setkáváte ve sněmovně při projednávání návrhů kraje?
9. Jaké jiné cesty k ovlivňování legislativy Váš kraj využívá?
10. Je efektivnější prosazovat návrh přes poslance či přes kraj?
11. V jakých oblastech Váš kraj nejčastěji podává zákonodárnou iniciativu?
12. Jakou roli hraje politické složení sněmovny a kraje?
13. Jakým způsobem vybírá zastupitelstvo osobu zastupující návrh ve sněmovně?
14. Jaké návrhy připravuje Váš kraj do budoucna?
15. Co by se muselo stát, aby byl Váš kraj v iniciativně aktivnější? Jaké jsou hlavní důvody neaktivity / aktivity vašeho kraje?
16. Jak se staví vláda ke krajským návrhům?

Příloha č. 2

Souhlas se zpracováním osobních údajů

Souhlasím se zpracováváním mých odpovědí ve výzkumu studenta Matyáše Meda z Fakulty Sociálních Věd Univerzity Karlovy, ve věci výzkumu: *Příčiny pasivity krajských zastupitelstev v oblasti legislativní iniciativy*

Pro tento účel smí být rozhovor zpracováván pouze studentem, kterému je rozhovor poskytován. Po ukončení výzkumu může být tento rozhovor archivován a zprostředkován pro účely dalších výzkumů, avšak pouze studentem, kterému je rozhovor poskytován.

Na základě tohoto souhlasu smí být moje jméno a osobní údaje obsažené v rozhovoru zpracovávány nejdéle po dobu tří let. Dále s nimi musí být nakládáno pouze dle zákona č. 97/1974 Sb. o archivaci.

Souhlas s rozhovorem

Byl jsem informován/a o tom, že rozhovor bude využit v bakalářské práci *Příčiny pasivity krajských zastupitelstev v oblasti legislativní iniciativy*. Vím, že rozhovor mohu kdykoli ukončit. Vím, že můžu kdykoli neodpovídat na kteroukoli z otázek. Vím, že mnou udělený souhlas mohu kdykoli při rozhovoru a po něm vzít zpět. Byla mi nabídnuta možnost získat přepsaný rozhovor k autorizaci a výsledný text v elektronické podobě ke komentáři. S těmito podmínkami dobrovolně a bez nátlaku souhlasím.

Jméno:

Podpis: _____

Dne: