

STANOVISKO VLÁDY

k návrhu poslanců Tomia Okamury, Radima Fialy, Jana Hrnčíře a dalších na vydání zákona o zemském zřízení České republiky (sněmovní tisk č. 1184)

Vláda na své schůzi dne 26. dubna 2021 projednala a posoudila návrh zákona o zemském zřízení České republiky a zaujala k němu **nesouhlasné stanovisko**, a to zejména z následujících důvodů:

1. Vláda konstatuje, že předložený návrh zákona není souladný s právními předpisy vyšší právní síly a s právním řádem České republiky. Návrh zákona je také vnitřně rozporný, užívá některé pojmy, jejichž význam není zcela určitý či seznatelný, a některé jeho části jsou toliko proklamativními formulacemi bez normativního obsahu. Návrh je obsahově značně kusý, právní úpravu mnohdy jen naznačuje a konkrétní úprava v něm často chybí a tedy spíše než o návrh zákona v pravém slova smyslu se jedná o jakési jeho teze. Návrh zákona má i řadu dalších zásadních nedostatků, pro které je nerealizovatelný. Návrh zásadním způsobem zasahuje do státoprávního uspořádání České republiky a do jejího ústavního pořádku. Takto zásadní zásah by měl být prováděn po velmi důkladné analýze a celospolečenské a odborné diskusi a konsensu s uvedením důvodů a vyhodnocením všech kladů a záporů navrhované úpravy včetně finančních dopadů a naopak by neměl být prováděn časově naprosto nevhodně načasovanou poslaneckou iniciativou.
2. Vláda v první řadě upozorňuje, že navrhovaný zákon je zcela zjevně v rozporu s ústavním pořádkem České republiky, konkrétně s Ústavou a s ústavním zákonem o vytvoření vyšších územních samosprávných celků. Ustanovení čl. 99 Ústavy výslovně stanoví, že se Česká republika dělí na kraje, které jsou vyššími územními samosprávnými celky, a podle čl. 100 odst. 3 Ústavy lze vytvořit nebo zrušit vyšší územní samosprávný celek pouze ústavním zákonem. Tímto ústavním zákonem zřizujícím jako vyšší územní samosprávné celky 13 krajů a hlavní město Praha v postavení kraje je ústavní zákon 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, jeho existenci však předložený návrh zákona také pomíjí a je s ním v rozporu. Naopak možnost členění České republiky na země byla v čl. 99 Ústavy

zrušena již od 1. ledna 2000 právě ústavním zákonem č. 347/1997 Sb. Vláda zdůrazňuje, že není možné nejprve přijmout zákon a až na základě něj poté měnit ústavní zákony, které jsou s ním rozporu, jak je záměrem předkladatelů, ale má být postupováno zcela opačně.

3. Návrh je dále značně nedopracovaný. Přestože zavádí významné změny v oblasti územního členění státu a výkonu samosprávy i státní správy v přenesené působnosti, které si vyžádají rozsáhlou novelizaci právních předpisů upravujících obecní a krajské zřízení a řady zvláštních zákonů, které svěřují orgánům kraje pravomoci v přenesené působnosti, neobsahuje navrhovaný zákon žádné konkrétní návrhy změn těchto předpisů. Omezuje se toliko na obecné konstatování v důvodové zprávě, že bude potřeba tyto zákony změnit. Navrhovaná změna na zemské zřízení by přitom představovala obrovský legislativní, organizační a personální zásah do fungování státu a všechny potřebné změny by měly být prováděny současně, aby byly navzájem provázané. Přechod na nové uspořádání státu je přitom z časového hlediska velmi náročný. Z návrhu zákona ani z důvodové zprávy však vůbec neplyne představa předkladatelů o praktickém fungování zemského zřízení a zemských orgánů, přičemž i to je klíčové pro další projednávání návrhu zákona. Je tedy třeba mít zcela konkrétní představu, jak by bylo dosavadní krajské zřízení nahrazeno zemským uspořádáním.
4. Podle názoru vlády není předložený návrh zákona ani důvodný. Přestože země mají historickou tradici, nesdílí vláda názor předkladatelů o „nadbytečnosti“ krajů. Ty dnes na regionální úrovni co do svého významu představují důležitý prvek státu. Ani zdůvodnění navrhované úpravy není z historického hlediska zcela obhajitelné. Návrh zákona sice výslovně odkazuje na tradici historických zemí Koruny české, jež jsou označovány jako Čechy, Morava a Slezsko v preambuli Ústavy České republiky, ale zároveň slučuje země Moravu a Slezsko do země Moravskoslezské, čímž bude předpokládán efekt obnovy historických zemí, který je v podstatě cílem návrhu zákona, poněkud oslaben. Návrh naopak z území Čech vyčleňuje hlavní město Prahu jako samostatnou zemi, což nemá podle vlády geografické, ani historické opodstatnění. Pokud by taková úprava měla být přijata, muselo by být označení zemí terminologicky jednotné – například Čechy, Morava a Slezsko, nebo by pro každou z částí České republiky muselo být použito slovo „země“ – Česká země, Moravskoslezská země, popřípadě Česká země, Moravská země, Slezská země. Terminologii by bylo třeba konzultovat jak s jazykovědci, tak i s historiky, aby byla vyloučena jakákoli reminiscence na období Protektorátu Čechy a Morava.
5. Právní úpravu obsaženou v navrhovaném zákoně nepovažuje vláda za dostatečnou, neboť některé zásadní otázky zcela pomíjí. Mimo jiné není v zákoně upraveno, jak

budou určeny hranice zemí před konáním prvních voleb do zemských sněmů, které mají podle § 2 odst. 3 návrhu hranice zemí určit. Bližší informace je uvedena pouze v důvodové zprávě, která však nemá normativní charakter. Zároveň není ani stanoveno, nakolik bude při následném schvalování hranic zemskými sněmy nutné dodržovat historické hranice. Vláda však upozorňuje, že ať by již bylo postupováno ve vymezení hranice jakkoli, je opodstatněné se domnívat, že by nově vzniklá hranice nebyla v souladu s aktuálním správním členěním státu. Historická hranice totiž vede napříč současnými územními jednotkami, včetně například města Jihlavy. Dále není stanoven způsob v textu návrhu uvedeného „odsouhlasení“ hranic mezi zeměmi ani jeho právní forma. Z návrhu také není zřejmé, zda je možné jednou odsouhlasené hranice zemí později měnit, a pokud ano, tak za jakých podmínek.

6. Návrh dále předpokládá zrušení krajských úřadů, které mají být následně nahrazeny zemskými úřady. Vláda upozorňuje, že touto změnou by byl zásadním způsobem dotčen tzv. spojený model výkonu veřejné správy i mnohé kompetence svěřené orgánům kraje, které by bylo nutné nahrazovat jiným novým systémem. Zřízení, umístění a zrušení zemských úřadů bude navíc ponecháno výhradně na rozhodnutí zemského sněmu a orgány státní správy, jejichž agendu budou tyto úřady v přenesené působnosti vykonávat, nebudou mít pravomoc uvedené rozhodnutí ovlivnit, což vláda považuje za nepřijatelné. V případě, že by měly země vykonávat kromě samosprávy i státní správu v přenesené působnosti, je odpovědností státu zajistit územní dostupnost a kvalitu výkonu těchto agend. Kde a jakým způsobem bude státní správa v přenesené působnosti vykonávána, proto musí vždy určovat stát, nikoli země či jiné územní samosprávné jednotky a jejich zastupitelské orgány.
7. Za nedostatečnou vláda považuje také úpravu pravidel volebního procesu do zemského sněmu obsaženou v předloženém návrhu zákona. Není například upraveno, kolik kandidátů by mohlo být uvedeno na kandidátních listinách, zda by ve volbách mohli hlasovat i občané ze zahraničí a které zemi by se jejich hlasy přičítaly, jaké by pro kandidující subjekty platily finanční limity na volební kampaň a zejména, jak by se získané hlasy přepočítávaly na mandáty. Návrh zákona se také nijak nevyrovnává s tím, že v důsledku zrušení krajských úřadů by byl zrušen důležitý volební orgán, který podle jednotlivých volebních zákonů plní řadu úkolů, zejména při volbách do Poslanecké sněmovny.
8. Z legislativního pohledu vláda považuje za nutné upozornit na zcela zásadní nedostatky v otázce právních předpisů vydávaných zemským sněmem a zemskou vládou. Navrhovaný zákon například nijak nespecifikuje, jakou právní formu budou tyto předpisy mít, či jak bude probíhat jejich vyhlásování a zveřejňování. Není zřejmé, zda bude

zemský sněm vydávat vyhlášky obdobně, jako je tomu v současnosti u krajů, popřípadě zda bude moci vydávat i jiné právní předpisy. Navrhovaný zákon také rozlišuje mezi přijímáním „právních předpisů země“ a „právních předpisů zejména v oblasti zdravotnictví, sociální oblasti, kultury a dalších oblastí, které mají přímý vztah k zemi a nespádají do působnosti Parlamentu České republiky“ (navrhované ustanovení § 4), aniž by však specifikoval, jaký je mezi uvedenými právními předpisy rozdíl. V § 4 odst. 5 je dále uvedeno, že statut země bude právním předpisem, není však již určeno, o jaký právní předpis se bude jednat a kdo jej bude vydávat, tedy zda vláda, Parlament České republiky, nebo zemský sněm. Neobvyklá je také úprava předpisů vydávaných zemskou vládou, které nebudou vydávány na základě zákonného zmocnění a v mezích zákona, jako je tomu u nařízení kraje, nýbrž k provedení a v mezích právního předpisu vydaného zemským sněmem. Bude se tak jednat o prováděcí předpis k podzákonnému právnímu předpisu, přičemž v navrhovaném zákoně není ani stanovena jeho právní síla, tedy zda se jedná o právní nebo jiný předpis.

9. Jakkoliv návrh argumentuje finanční úsporou, ke které má dojít zrušením krajů, tuto úsporu nijak nekonkretizuje ani nevyčísľuje. Úspora, ke které má dojít zrušením hejtmanství, zastupitelstev a dalších úřadů je podle názoru vlády velmi pochybná. Navíc by rušení krajů vyvolalo zcela nepochybně jednorázové náklady, které nejsou v návrhu zákona zmíněny.
10. V předloženém návrhu zcela chybí přechodná ustanovení, která jsou s právním předpisem tohoto typu spojena. Jedná se například o způsob řešení přechodu existujících mandátů členů krajského zastupitelstva, vzešlých z posledních voleb do krajského zastupitelstva, které proběhly 2. a 3. října 2020 a jejichž mandát bude v době účinnosti navrhovaného zákona (leden 2022) stále trvat. Vláda postrádá rovněž řešení pracovněprávních vztahů ve zrušovaných krajských orgánech.
11. S ohledem na rozsáhlost navrhovaných a navazujících změn, které by měly významně zasahovat i do ústavního pořádku České republiky, není podle přesvědčení vlády odůvodnitelné ani stanovené datum nabytí účinnosti navrhovaného zákona.
12. Dále vláda upozorňuje, že návrh nedosahuje patřičné legislativní úrovně a obsahuje řadu nestandardních legislativně technických úprav a nedostatků (například chybné číslování odstavců a řadu gramatických a stylistických chyb). Návrh používá některé pojmy, o kterých není jasné, co je jimi myšleno, jako například „právní pořádek“, „statut země“ (zřejmě jednací řád zemského sněmu) nebo „zemské úřady“. Není jasný rozdíl mezi pojmy „právní předpis země“ (§ 4 bod 3. písm. a) návrhu) a „právní předpis sněmu“ (§ 5 bod 7 návrhu). Z předloženého návrhu zákona není jasné, zda právní předpisy nebo

rozhodnutí zemského sněmu či zemské vlády budou publikovány a prostřednictvím kterého rejstříku budou zveřejňovány. Pouze demonstrativní výčet rozdělení kompetencí mezi zemský sněm a Parlament (§ 4 bod 2. písm. d) návrhu) je nedostatečný, neboť by mohl vést ke sporům o příslušnost k přijímání právních předpisů. Upozorňuje se i na věcný rozpor mezi normativním textem (§ 5 bod 6) a důvodovou zprávou (poslední odstavec odůvodnění k § 4) - podle normativního textu se navrhuje, že zemská vláda bude jmenovat ředitele zemského úřadu, podle důvodové zprávy zemská vláda bude volit ředitele zemského úřadu. Návrh dále zavádí institut vyslovení důvěry zemské vládě, aniž by řešil následný postup v případě, že tato důvěra vyslovena nebude.