

Univerzita Karlova v Praze

Filozofická fakulta

Ústav politologie

Diplomová práce

Kristýna Kočí

Postavení poslance PS PČR v legislativním procesu

Status of Deputy of the Czech Parliament in legislative process

Ráda bych poděkovala vedoucímu své práce, panu PhDr. Mgr. Janu Burešovi, Ph.D., za odborné vedení, cenné rady, připomínky a celkovou pomoc při tvorbě této práce a panu poslanci Mgr. Stanislavu Humlovi za odvahu vyslovit veřejně svůj názor.

Prohlašuji, že jsem diplomovou práci vypracovala samostatně, že jsem řádně citovala všechny použité prameny a literaturu a že práce nebyla využita v rámci jiného vysokoškolského studia či k získání jiného nebo stejného titulu.

V Praze dne 17. dubna 2013

.....
Kristýna Kočí

Abstrakt:

Hlavním smyslem mé diplomové práce nazvané „Legislativní proces – role poslance Parlamentu ČR“ je analyzovat proces přípravy, rozhodování a schvalování zákonů Poslaneckou sněmovnou Parlamentu ČR se zaměřením na roli poslance v legislativním procesu (včetně komparace mezi poslanci koaličními, opozičními a nezařazenými) a nabídnout srovnání teorie, tedy možností daných ústavou a dalšími zákony a skutečnou praxí.

Klíčová slova:

Poslanecká sněmovna, poslanec, poslanecký klub, ústava, jednací řád, legislativní proces, zákon, návrh zákona

Abstract:

The main purpose of my thesis entitled "The legislative process - the role of Members of Parliament" is to analyze the process of preparing, making and passing laws by the Parliament of the Czech Republic, focusing on the role of Members of Parliament in the legislative process (including comparisons between members of the coalition, opposition and non-attached) and provide a comparison theory, therefore, the possibility of the constitution and other laws and actual practice.

Keywords:

Chamber of Deputies, Deputy, Political Group, Constitution, Parliamentary Law, Legislative Process, Law, Proposal

1 TEORETICKÉ POJETÍ ČESKÉHO PARLAMENTARISMU **12**

1.1	SOUČASNÝ ČESKÝ PARLAMENTARISMUS	14
1.1.1	VÝVOJ ČESKÉHO PARLAMENTARISMU POD HISTORICKÝM DROBNOHLEDEM	15
1.1.2	POSLANECKÁ SNĚMOVNA	19
1.2	VYMEZENÍ ROLE A POSTAVENÍ POSLANCE	22
1.2.1	MANDÁT POSLANCE	22
1.3	POLITICKÉ STRANY V KONTEXTU PARLAMENTNÍHO DĚNÍ	27
1.3.1	POSLANECKÉ KLUBY	30
1.4	LEGISLATIVNÍ PROCES	32
1.4.1	PROCES TVORBY NÁVRHU ZÁKONA	34
1.4.2	VLÁDA A TVORBA ZÁKONŮ	36
1.4.3	ZÁKONODÁRNÁ INICIATIVA POSLANCŮ	39
1.4.4	PROCES SCHVALOVÁNÍ	39
1.5	PARLAMENTNÍ KULTURA	45

2 AUTONOMIE A ROZHODOVÁNÍ POSLANCE V PRAXI **47**

2.1	DOTAZNÍK – PÍSEMNÉ DOTAZOVÁNÍ ADRESNÉ	50
2.1.1	VÝSLEDKY DOTAZNÍKOVÉHO ŠETŘENÍ	51
2.1.2	ZÁVĚRY DOTAZNÍKOVÉHO ŠETŘENÍ	62
2.2	ŘÍZENÝ ROZHOVOR	65
2.2.1	ZÁVĚRY ŘÍZENÝCH ROZHOVORŮ	66
2.3	SEKUNDÁRNÍ STATISTICKÁ DATA	69
2.3.1	VOLEBNÍ OBDOBÍ 2010 – 2014	69
2.3.2	VOLEBNÍ OBDOBÍ 2006 - 2010	71
2.3.3	VOLEBNÍ OBDOBÍ 2002 – 2006	74
2.3.4	ZÁVĚR STATISTICKÉ ČÁSTI	78
2.4	PŘÍPADOVÁ STUDIE – STAVEBNÍ ZÁKON	79
2.4.1	ZÁVĚRY PŘÍPADOVÉ STUDIE	86

3 ZÁVĚR DIPLOMOVÉ PRÁCE **89**

4 SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY **94**

PŘÍLOHY **97**

PŘÍLOHA Č. 1 - DOTAZNÍK PRO POSLANCE PSP ČR	97
PŘÍLOHA Č. 2 - ŘÍZENÉ ROZHOVORY	102

Seznam použitých zkratek

AI – Amnesty international

ČKAIT (ČKA) – Česká komora architektů

ČSSD – Česká strana sociálně demokratická

HV – Hospodářský výbor PSP ČR

KSČM – Komunistická strana Čech a Moravy

LIDEM – Liberální demokraté

MF – Ministerstvo financí

MMR – Ministerstvo pro místní rozvoj

MPO – Ministerstvo průmyslu a obchodu

MZe – Ministerstvo zemědělství

NS - LEV 21 – Národní socialisté – LEV 21

ODS – Občanská demokratická strana

SMO – Svaz měst a obcí

SPOV – Spolek pro obnovu venkova

TOP 09 a STAN – TOP 09 a Starostové

VŘSR – Výbor pro veřejnou správu a regionální rozvoj PSP ČR

VV – Věci veřejné

VŽP – Výbor pro životní prostředí PSP ČR

Úvod diplomové práce

„Parlament není nic jiného než mnohohlavý sbor větších nebo menších lenochů“

Walter Bagehot, Anglická ústava (1879)

Parlamenty (někdy zvané shromáždění či zákonodárné sbory) zaujímají klíčové postavení v systému vládnutí. Tradičně se těšily zvláštnímu respektu a statusu jako symbol demokracie i pro své složení z „politických laiků“, kteří o sobě tvrdí, že zastupují lid.¹ V psaných ústavách se parlamentu dokonce dostává čestného místa, neboť se o něm píše před mocí výkonnou i soudní. Funguje jako veřejné fórum, kde se před očima veřejnosti projednává zejména vládní politika a schvalují zákony. Ačkoliv jsme dnes svědky ztráty oné úcty v parlament a jeho zástupce a v odborné literatuře dokonce hovoříme o poklesu významu samotného parlamentarismu, parlament, v případě České republiky zejména Poslanecká sněmovna, byl a je základem zastupitelské demokracie.

Přijímání zákonů je vedle reprezentativní a kontrolní role primární funkcí parlamentu. V parlamentním systému pak bývá parlament výhradním zákonodárcem. Nejinak je tomu v České republice, ačkoliv Ústava nechává prostor pro přímou demokracii. Zákony přijaté Parlamentem ČR, tímto nejvyšším demokratickým orgánem, jsou závazné pro všechny a ovlivňují život každého občana. Jak však proces schvalování těchto nejzásadnějších norem probíhá? Jak funguje legislativní proces?

Parlament České republiky je sice složen ze dvou komor, nicméně ta mnohem zásadnější s klíčovějším vlivem je komora dolní, Poslanecká sněmovna. Proto se v této diplomové práci nazvané Legislativní proces – role poslance Parlamentu ČR budeme zabývat pouze jí.

Platí výše uvedený citát Waltera Bagehota o parlamentu jako sboru lenochů? Nebo naopak poslanci rozhodují o „všem“? Jakou vlastně mají roli v legislativním procesu?

¹ Heywood, Andrew: *Politologie*. 2004, s. 353.

A rozhoduje skutečně všech 200 poslanců, nebo jen někteří, nebo dokonce struktury mimo Parlament? Odpovídá vůbec každodenní poslanecká praxe principům nejvyššího zákona našeho státu, Ústavě České republiky?

Nejen v odborné literatuře mnohdy čteme, že poslanci ve skutečnosti nemají tak zásadní postavení, jak by se dalo z Ústavy předpokládat, a mnohdy slýcháme o vázaném hlasování poslanců, o povinné jednotě poslaneckého klubu, které když se někdo postaví, hrozí mu vyloučení z poslaneckého klubu. Jak je to vlastně s oním základním ústavním principem volného mandátu dnes, v době zásadního vlivu stran? Může vlastně vůbec existovat skutečně volný mandát poslance v zastupitelské demokracii postavené na poměrném volebním systému, který stojí na kandidátních listinách politických stran?

Cílem této diplomové práce Legislativní proces – role poslance Parlamentu ČR je pokusit se nalézt odpovědi na všechny výše uvedené otázky a ukázat, jaká je skutečná realita procesu schvalování zákonů, kdo jsou jeho hlavní aktéři, kdo má největší vliv na rozhodování a jak se případně liší od formálního nastavení garantovaného Ústavou, případně dalšími souvisejícími zákony.

V první části diplomové práce nazvané Teoretická východiska českého parlamentarismu stručně představíme současný český parlamentarismus a jeho vývoj, s hlavním zaměřením na Poslaneckou sněmovnu Parlamentu České republiky, vymežíme roli a postavení poslance, včetně definování jeho mandátu, budeme se zabývat též politickými stranami, jejich poslaneckými kluby a jejich vlivem na rozhodování poslance a samozřejmě v neposlední řadě detailně popíšeme legislativní proces.

Následně pak v analytické části Autonomie a rozhodování poslance v praxi představíme realitu fungování Poslanecké sněmovny, resp. roli a postavení jednotlivých poslanců. Na základě dotazníkového šetření mezi zákonodárci ukážeme, kdo má skutečně největší vliv na jejich rozhodování, jak se sami dívají na svoji práci, co považují za zásadní, jaký mají pohled na svůj mandát, zda se setkali s tlakem poslaneckého klubu na své hlasování, či zda považují členství v poslaneckém klubu za nezbytné k vlastnímu fungování. Řízené rozhovory nám dotazníky zjištěné informace

rozvedou a na konkrétních třech osobních příkladech prokáží, zda a případně jak se odlišuje postavení jednotlivých poslanců na základě (ne)členství v poslaneckých klubech. Dále pak nabídneme kvantitativní komparativní analýzu představující legislativní proces přehledně v číslech a ve srovnání po jednotlivých volebních obdobích, která ukáže celkové množství přijímané legislativy, procentuální rozdělení zákonů dle navrhovatele s primárním zaměřením na poslaneckou legislativní iniciativu, porovnání vlivu jednotlivých poslanců na legislativní proces, jejich procentuální úspěšnost apod. Jako poslední výzkumnou metodu jsme zvolili případovou studii, tedy podrobnou analýzu projednávání konkrétního legislativního návrhu, neboť se domníváme, že pouze na explicitním příkladu je možné doložit a předvést, jak probíhá reálný legislativní proces a jak významnou roli hrají jednotlivé orgány Poslanecké sněmovny a jednotliví aktéři.

Z výše uvedeného je zřejmé, že pro svoji rozsáhlou analýzu legislativního procesu a praktického fungování poslanců a jejich role v něm jsme zvolili hned několik komplementárních výzkumných metod, a to jak kvantitativní, tak i kvalitativní, a budeme pracovat nejen s běžně dostupnými a používanými sekundárními daty, ale i daty primárními, jež jsme získali jen a pouze pro účely předkládané diplomové práce.

Základní výzkumné otázky, na něž budeme hledat odpovědi, jsou zřejmé. Jaká je role jednotlivého poslance v legislativním procesu? Liší se postavení poslanců na základě zařazení do konkrétních poslaneckých klubů či na ose vládnoucí koalice - opozice? Odpovídá parlamentní skutečnost ústavním principům? Kdo nebo co má největší vliv na rozhodování poslance?

Na základě zmíněných výzkumných otázek se pak nabízí formulování následujících dvou základních hypotéz, které by měla naše práce potvrdit či vyvrátit:

1. Postavení jednotlivých poslanců v rámci legislativního procesu se liší. Cílem naší práce je prokázat odlišné postavení zákonodárců na základě skutečnosti, zda jsou členy koalice, opozice, nebo zda patří do nějakého poslaneckého klubu či nikoli.

2. Reálné rozhodování a hlasování poslance (minimálně v některých případech) může být vzhledem ke klíčovému postavení stran v celém politickém systému v rozporu s ústavním principem volného mandátu.

V diplomové práci se pokusíme nalézt a popsat jednotlivé faktory ovlivňující konečné hlasování jednotlivých poslanců. Mezi nimi by se mohly projevit zájmy regionu, který konkrétní poslanec ve sněmovně zastupuje, tlak lobbyistických či zájmových skupin, role argumentů zaznívajících na jednání výboru nebo pléna, ale zejména vliv a požadavky na hlasování poslaneckého klubu, potažmo strany, jíž je zákonodárce členem, stejně jako skutečnost, kdo je navrhovatelem konkrétního zákona.

Hned v úvodu diplomové práce je také nezbytné uvést, že autorka práce je do jisté míry v komplikované situaci, neboť ve svém profesním životě momentálně působí jako poslankyně Parlamentu ČR a logicky se i přes maximální snahu o objektivní analýzu nemůže jako účastník některých procesů plně oprostit od svých vlastních osobních zkušeností, postojů a názorů. Na druhou stranu právě ony osobní zkušenosti i pracovní zařazení lze považovat za velkou výhodu, neboť nabízí možnost detailnějšího a osobnějšího pohledu a díky pracovnímu zaměření i hlubší vhléd do problematiky, větší množství informací, stejně jako snazší přístup k informacím a dokumentům, než by se třeba mohlo podařit jinému výzkumníkovi zabývajícímu se stejným tématem. Praktické fungování Poslanecké sněmovny, legislativního procesu i práce poslance bohužel není příliš odborně zmapováno a proto doufáme, že tato práce bude alespoň malým příspěvkem do zcela jistě potřebné odborné diskuse o reálném fungování parlamentní demokracie v ČR.

1 Teoretické pojetí českého parlamentarismu

V teoretické části diplomové práce se zprvu budeme soustředit na definici základních pojmů. Zároveň si tato kapitola klade za cíl představit existující nejdůležitější charakteristiky politicko-legislativního prostoru v České republice, v rámci něhož se poslanec podílí na tvorbě a vzniku zákonů. Takto určená oblast z hlediska českého práva a příslušných existujících mechanismů pak bude v analytické části uvedena do kontrastu s detailním rozбором reálné praxe legislativního procesu a poslancovy role v něm.

Nejprve se tato kapitola věnuje otázce českého parlamentarismu a představuje jeho hlavní charakteristické rysy, včetně stručného historického přehledu. Následně se budeme soustředit na úlohu poslance a jeho pravomoci a povinnosti v rámci současného parlamentního systému z hlediska platné legislativy. V této souvislosti se též podrobněji věnujeme rozboru mandátu poslance a jeho autonomii, tak jak je chápána ve vztahu k platné Ústavě České republiky a relevantním zákonům. V návaznosti bude diskutován vztah poslance k politickým stranám a frakcím a způsob, jakým mohou případně ovlivňovat zákonodárcovo rozhodnutí. Působení v rámci poslaneckého klubu bude dalším předmětem zájmu této kapitoly. Na závěr se soustředíme na rozbor samotného legislativního procesu a jeho jednotlivé aspekty. Zvláštní pozornost bude kladena především na konkrétní podobu legislativního procesu uvnitř Poslanecké sněmovny, respektive na způsob navrhování a schvalování zákonů a na to, jak do něj zasahuje poslanec jako jednatel.

Literatury, která by se zabývala současným českým parlamentarismem a jeho fungováním, je poskrovnu a to platí dvojnásobek o literatuře, jež by se specificky zabývala rolí poslance.² Zároveň je třeba upozornit, že většina dostupné literatury a odborných textů volí namísto analytického značně deskriptivní přístup k příslušné tematice a zabývá se primárně (ústavním) právem, jako například dílo Karla Klímy „*Ústavní právo*“, „*Teorie a praxe tvorby práva*“ Aleše Gerlocha a Jana Kysely či

² Gerloch, Aleš, Kysela, Jan, Kuhn, Zdeněk [et al.]: *Teorie a praxe tvorby práva*. 2008, s. 39.

„*Tvorba práva, pravidla, metodika, technika*“ Zbyňka Šína. Rozhodně však nelze opomenout dílo kolektivu z Parlamentního institutu pod vedením jeho ředitelky Jindřišky Syllové „*Parlament České republiky*“ nabízející vedle právních analýz i praktické informace o fungování Poslanecké sněmovny, a to včetně komparace s ostatními zeměmi EU i statistických dat. Stejně tak není možné neuvést tématicky velice ojedinělou a metodicky novátorskou práci Jana Wintra „*Česká parlamentní kultura*“.

Vzhledem k primárnímu zaměření celé práce na legislativní proces uvnitř Poslanecké sněmovny se nebude ani tato kapitola podrobněji věnovat legislativnímu dění mimo působnost poslanců a s ním souvisejícím procesům.

1.1 Současný český parlamentarismus

Z hlediska ústavy a existujících mechanismů lze označit Českou republiku za parlamentní demokracii. Parlament je klíčovým centrem politického dění v zemi.

V této souvislosti pak hovoříme o principu reprezentativní demokracie neboli nepřímé formě demokracie, kde se vůle lidu realizuje prostřednictvím volených zástupců.³ Forma reprezentativní demokracie zůstává jednou z nejrozšířenějších mezi demokraciemi v dnešním světě. V literatuře je možné se setkat s celou řadou rozličných definicí role parlamentu. Většina autorů se nicméně shoduje, že kromě té zákonodárné plní parlament, díky své různorodosti, další důležitou funkci. Artikuluje zájem voličů v politické debatě. Zároveň je parlamentu připisována role kontrolní a legitimační ve vztahu k vládě.⁴

Hlavní charakteristiky takového parlamentního režimu výstižně popisuje Michal Kubát, který upozorňuje především na princip odpovědnosti vlády vůči parlamentu a na angažovanost vlády v zákonodárném procesu. Hlava státu pak hraje roli případného arbitra politických sporů a může za jasně definovaných podmínek rozpustit parlament.⁵

Současný český parlamentarismus není z povahy věci výrazně unikátní a řada principů a mechanismů jeho fungování je odrazem obdobných parlamentních systémů ve světě. Český systém se vyznačuje dominantním postavením parlamentu v zákonodárné oblasti. Parlament je hlavním centrem legislativního procesu projednávání a schvalování zákonů.⁶ Parlament má sice jednoznačně výlučné postavení v zákonodárné oblasti, ale jeho zákonodárná činnost přesto zůstává pod dohledem Ústavního soudu, jenž dbá na to, aby přijímaná legislativa byla v souladu

³ Wintr, Jan: *Česká parlamentní kultura*. 2010, s. 16 a 60.

⁴ Syllová, Jindřiška, Kolář, Petr, Kysela, Jan, Georgiev, Jiří [et al.]: *Parlament České republiky*. 2008, s. 20-23.

⁵ Cabada, Ladislav, Kubát, Michal: *Úvod do studia politické vědy*. 2004, s. 201.

⁶ Klíma, Karel: *Ústavní právo*. 2010, s. 490.

s platnou Ústavou České republiky.⁷ Dalším důležitým znakem českého parlamentarismu je odpovědnost vlády parlamentu, resp. sněmovně. Jinými slovy, vznik a fungování vlády jsou podmíněny zajištěním dostatečné podpory vládního projektu v poslaneckých řadách. Poslanecká sněmovna tak nejen vyslovuje svůj souhlas se vznikem vlády, ale může iniciovat i vyslovení nedůvěry.

Parlament České republiky je dvoukomorový a skládá se z Poslanecké sněmovny a Senátu. Nicméně postavení obou komor je do značné míry nevyrovnané a Senát (horní komora) spíše zastává korekční roli (a plní funkci případné brzdy) vůči silnější Sněmovně. Přestože to ústava explicitně nekonstatuje, rozdílné postavení obou komor se odvíjí nejen od jejich rozdílných pravomocí a kompetencí, ale i rozdílného volebního systému.⁸ Senát lze tak vnímat především jako určitou legislativní pojistku. Postavení Senátu nabývá na dočasné důležitosti v případě rozpuštění Poslanecké sněmovny a přechodu části zákonodárných funkcí Sněmovny na Senát, tak jak to specifikuje Ústava v článku 33.⁹ Dolní komora má tak výrazně silnější pozici vůči Senátu, což se odvíjí nejenom od privilegovaného postavení v zákonodárném procesu, ale od vztahu s vládou, jež svou existenci spojuje se získáním dostatečné podpory v Poslanecké sněmovně.

1.1.1 Vývoj českého parlamentarismu pod historickým drobnohledem

Stanovit počátky českého parlamentarismu není jednoduché. Někteří autoři jdou dokonce až tak daleko, že jeho kořeny spatřují v systému zemských sněmů v období středověku. Tyto sněmy se naplno prosazují v průběhu 13. a 14. století na území zemí Koruny české.¹⁰ Nicméně jsou to až mnohem mladší dějiny, které nabízejí přesvědčivější vodítko k hledání počátků moderního českého parlamentarismu. V tomto směru jsou určující události druhé poloviny 19. století. V této době dochází k postupné emancipaci občanských práv a svobod na území českých zemí, jež byly součástí mnohonárodnostní habsburské monarchie. Pod tíhou domácích

⁷ Klíma, Karel: *Ústavní právo*. 2010 s. 534-536.

⁸ Klíma, Karel: *Ústavní právo*. 2010 s. 490.

⁹ Ústava České republiky. *Webové stránky Poslanecké sněmovny* [on-line]. 2012. Dostupné z <http://www.psp.cz/docs/laws/constitution.html> [cit. 2. března 2013].

¹⁰ Syllová, Jindřiška, Kolář, Petr, Kysela, Jan, Georgiev, Jiří [et al.]: *Parlament České republiky*. 2008, s. 51.

a zahraničních otřesů dochází k postupnému rozmělnění absolutistického stylu vládnutí, což vede k tomu, že panovníkova moc je omezována zaváděním prvků konstitucionalismu. Zároveň jsou zřizovány první sněmy, jež se postupně začínají spolupodílet na moci společně s panovníkem. První ustavené sněmy však měly jen omezené pravomoci a platila i značná omezení, kdo v takovýchto sněmech mohl zasednout.¹¹

Dne 26. února 1861 byla vyhlášena Schmerlingova (neboli tzv. Únorová) ústava. Tento dokument umožnil vznik parlamentu v podobě říšského zastupitelstva, které se skládalo ze dvou komor - sněmovny poslanecké a sněmovny panské. První ze dvou zmiňovaných byla volena nepřímo prostřednictvím zemských sněmů, zatímco v druhé zasedli zástupci šlechty nominovaní císařem.¹² Postupem času dochází k rozšiřování volebního práva a vytváří se tak půda pro zavedení práva všeobecného. V roce 1907 je pak zavedeno všeobecné, přímé, rovné a tajné hlasovací právo. To umožnilo, že do poslanecké sněmovny mohli volit všichni muži starší 24 let. Muži starší 30 let pak získali tzv. pasivní právo, tedy být voleni.¹³

Vznik Československé republiky po rozpadu habsburské monarchie s sebou přinesl řadu překotných změn, mimo jiné v podobě nových institucí mladého státu. Kromě institucí vlády a prezidenta republiky bylo zřízeno i Národní shromáždění jako hlavní zákonodárny sbor. Národní shromáždění se původně skládalo z 254 poslanců, ale jejich řady byly postupně rozšiřovány.¹⁴ V případě první republiky je pak už možné naplno hovořit o vznikající tradici českého parlamentarismu.

Schválením ústavy z roku 1920 se zcela konsolidoval parlamentní systém v Československu. Nová Ústava Československé republiky dala vzniknout dvoukomorovému Národnímu shromáždění. Součástí Národního shromáždění byla Poslanecká sněmovna čítající 300 poslanců a 150členný Senát. Již v době první republiky nabyla Poslanecká sněmovna ve vztahu k Senátu větší váhy, neboť to byla

¹¹ Gerloch, Aleš, Hřebejk, Jiří, Zoubek, Vladimír: *Ústavní systém České republiky, základy českého ústavního práva*. 2002. s. 11-12.

¹² Gerloch, Aleš, Hřebejk, Jiří, Zoubek, Vladimír. Op. cit.

¹³ Gerloch, Aleš, Hřebejk, Jiří, Zoubek, Vladimír. Op. cit.

¹⁴ Syllová, Jindřiška, Kolář, Petr, Kysela, Jan, Georgiev, Jiří [et al.]: *Parlament České republiky*. 2008, s. 62-63.

právě ona, která mohla mimo jiné vyslovit důvěru či nedůvěru vládě. Poslanecké sněmovně dále náleželo konečné slovo v zákonodárství oproti Senátu, který plnil spíše brzdicí úlohu.¹⁵

Z hlediska zkoumaného jevu je zajímavé, jak bylo přistupováno k autonomii poslance v rámci politického zřízení první republiky. Její ústava sice definovala mandát poslanců a senátorů jako volný, v praxi byl však uplatňován princip silné stranické disciplíny. Jednotliví poslanci podepisovali čestná prohlášení, že v případě názorového rozkolu s vlastní stranou se vzdají mandátu. Taková prohlášení nebyla datována a zůstala uložena ve stranických sekretariátech, což vedení strany dávalo efektivní nástroj k prosazování stranické poslušnosti a jednoty. V případě, že poslanec pozbyl důvěry strany, mohl v konečném důsledku přijít o svůj poslanecký mandát.¹⁶

Nástupem druhé republiky a jejím krátkým trváním, ukončeným nacistickou okupací země, se přerušuje tradice českého parlamentarismu a demokracie, a to až do konce druhé světové války. Poválečné parlamentní intermezzo nemělo dlouhého trvání. Narůstající vliv protidemokratických sil nakonec vyústil v demontáž demokratického uspořádání Československa. Sdružování politických stran do tzv. Národní fronty mělo za následek značné omezení volné soutěže mezi politickými stranami v Ústavodárném národním shromáždění, které bylo pověřeno přípravou nové ústavy. Spor o budoucí charakter státu kulminoval v únoru 1948 převzetím moci komunisty.¹⁷ Ústavodárné shromáždění následně přijalo komunistický návrh nové ústavy. Zákonodárným sborem se stalo 300členné Národní shromáždění, do kterého byli zástupci voleni na šestileté období.¹⁸ Nicméně proces rozhodování se de facto přenesl na aparát komunistické strany, což omezilo reálný význam oficiálních institucí.¹⁹ Toto neformální mocenské uspořádání pak bylo následně kodifikováno ústavou z roku 1960. Nová ústava mimo jiné zavedla do československého právního systému ustanovení o vedoucí roli komunistické strany ve státě. Další ústava z roku 1968

¹⁵ Gerloch, Aleš, Hřebejk, Jiří, Zoubek, Vladimír: *Ústavní systém České republiky, základy českého ústavního práva*. 2002, s. 22-23.

¹⁶ Gerloch, Aleš, Hřebejk, Jiří, Zoubek, Vladimír. Op. cit.

¹⁷ Klíma, Karel: *Ústavní právo*. 2010, s. 150-157.

¹⁸ Syllová, Jindřiška, Kolář, Petr, Kysela, Jan, Georgiev, Jiří [et al.]: *Parlament České republiky*. 2008, s. 72.

¹⁹ Gerloch, Aleš, Hřebejk, Jiří, Zoubek, Vladimír: *Ústavní systém České republiky, základy českého ústavního práva*. 2002, s. 50.

změnila státní uspořádání Československa na federativní stát, což ovlivnilo i strukturu institucí zákonodárné moci. Jejím hlavním orgánem bylo ustaveno Federální shromáždění, to se dělilo na Sněmovnu lidu a Sněmovnu národů. Obě komory měly rovnoprávné postavení. V rámci federálního uspořádání došlo k vytvoření národních orgánů jednotlivých republik.²⁰

Kolaps komunistického režimu v roce 1989 odstartoval přechod k novému demokratickému zřízení v Československu. Pádem komunismu také mimo jiné začíná proces tvorby moderního československého, potažmo českého, parlamentarismu, který též nese znaky určitého návratu k přerušené tradici toho prvorepublikového. Přijetím zákona z 29. listopadu 1989 došlo k vypuštění článku o vedoucí úloze komunistické strany, což umožnilo opětovnou volnou soutěž politických uskupení. Přijetím ústavního zákona č.49/1990 Sb. došlo k rehabilitaci principu volného mandátu a tím i autonomie voleného zákonodárce. Byl též zaveden princip „neslučitelnosti výkonu poslaneckého mandátu s výkonem jiných státních funkcí.“²¹

V červnu 1990 se uskutečnily první svobodné volby do zákonodárných sborů. Volilo se jak do společného dvoukomorového Federálního shromáždění, tak i národních rad obou republik. Krátké trvání společné federace, do rozpadu na konci roku 1992, se neslo v duchu hledání vhodné struktury společných federálních institucí a podoby jejich vztahu k institucím jednotlivých republik. Rozpad Československa však přinesl brzký konec těmto snahám a začaly se tak psát dějiny současného českého parlamentarismu.²² Česká národní rada přijala 16. prosince 1992 Ústavu České republiky, která vstoupila v platnost k 1. lednu 1993. Ústava mimo jiné stanovila základní parametry institucí nového státu.²³

²⁰ Gerloch, Aleš; Hřebejk, Jiří, Zoubek, Vladimír: *Ústavní systém České republiky, základy českého ústavního práva*. 2002, s. 54.

²¹ Gerloch, Aleš, Hřebejk, Jiří, Zoubek, Vladimír: *Ústavní systém České republiky, základy českého ústavního práva*. 2002, s. 59.

²² Klíma, Karel: *Ústavní právo*. 2010, s. 158-159.

²³ Ústava České republiky. *Webové stránky Poslanecké sněmovny* [on-line]. 2012. Dostupné z <http://www.psp.cz/docs/laws/constitution.html> [cit. 2. března 2013].

1.1.2 Poslanecká sněmovna

Základní funkce a působení Parlamentu České republiky, včetně Poslanecké sněmovny, jsou vymezeny Ústavou České republiky, jež zejména ve své druhé hlavě (čl. 15-53) definuje základní parametry zákonodárné moci. Hlava třetí se soustředí na moc výkonnou, ale obsahuje i důležitá ujednání týkající se vztahu moci zákonodárné a výkonné. Kromě Ústavy samotné byla postupně přijata řada zákonů i jejich průběžné novelizace, jež dále podrobněji upřesňují postavení zákonodárné moci a jejích orgánů. Z hlediska Poslanecké sněmovny nejpodstatnějším zákonem je vlastní jednací řád, ten definuje vnitřní mechanismy fungování a struktury sněmovny. Jednací řád Poslanecké sněmovny byl přijat formou zákona č. 90/1995 Sb. a následně byl několikrát novelizován. Z dalších klíčových zákonů ovlivňujících fungování sněmovny je třeba zmínit zákon o volbách do Parlamentu České republiky (č. 247/1995 Sb. a následné novelizace), zákon o platu a dalších náležitostech spojených s funkcí představitelů státní moci (č. 236/1995 Sb.), zákon o sídle Parlamentu (č. 59/1996 Sb.) a zákon o střetu zájmů (č. 159/2006 Sb.).²⁴

Základní struktura Poslanecké sněmovny je specifikována v Ústavě a Jednacím řádu Sněmovny. V čele Sněmovny stojí předseda a jednotliví místopředsedové. Kromě víceméně ceremoniální úlohy reprezentovat Sněmovnu navenek disponují předseda a místopředsedové především organizačními pravomocemi k řízení jednání Sněmovny. Jejich hlas má však stejnou váhu jako hlas jakéhokoli jiného člena Sněmovny.²⁵

Podle čl. 31 Ústavy parlament pro svou činnost zřizuje výbory a komise.²⁶ Jednací řád dále upravuje, že Sněmovna zřizuje za tímto účelem „mandátový a imunitní výbor, petiční výbor, rozpočtový výbor, kontrolní výbor, organizační výbor, volební výbor, výbor pro evropské záležitosti a další výbory, na nichž se usnese“.²⁷ Jednotlivé výbory

²⁴ Syllová, Jindřiška, Kolář, Petr, Kysela, Jan, Georgiev, Jiří [et al.]: *Parlament České republiky*. 2008, s. 145-146.

²⁵ Syllová, Jindřiška, Kolář, Petr, Kysela, Jan, Georgiev, Jiří [et al.]: *Parlament České republiky*. 2008, s. 154-155.

²⁶ Ústava České republiky. *Webové stránky Poslanecké sněmovny* [on-line]. 2012. Dostupné z <http://www.psp.cz/docs/laws/constitution.html> [cit. 2. března 2013].

²⁷ Jednací řád Poslanecké sněmovny (§ 32). *Webové stránky Poslanecké sněmovny* [on-line]. 2012. Dostupné z <http://www.psp.cz/docs/laws/1995/90.html#32> [cit. 6. března 2013].

vzhledem ke svému užšímu zaměření představují důležitý přínos pro fungování Sněmovny, neboť umožňují členům výborů mnohem hlubší vhled do problému, který pak prostřednictvím výborových výstupů zprostředkovávají ostatním poslancům. Jinými slovy výbor má díky své odborné specializaci možnost projednat mnohem detailněji problematiku či návrh zákona, který mu byl přidělen.²⁸

Obsazení jednotlivých postů a složení výborů v Poslanecké sněmovně je pak plně závislé na rozhodnutí poslanců a mělo by odpovídat rozložení sil mezi jednotlivými politickými stranami. Přestože princip poměrného zastoupení je definovaný v Jednacím řádu Sněmovny, je jeho naplnění do značné míry závislé na politické dohodě uvnitř Sněmovny.²⁹ Jednotlivé výbory a posty mají rozdílnou váhu a význam a jejich obsazování může být zdrojem sporů mezi vládní většinou a opozicí. Rozdělování těchto postů se tak do určité míry může stát i vítaným prostředkem jednotlivých poslaneckých frakcí, jak odměnit některé ze členů. Kromě prestiže a vlivu přináší poslancům tyto funkce i značný materiální prospěch,³⁰ a naopak v případě potřeby může hrozba ztráty vlivného postu sloužit jako určitá forma vynucování stranické disciplíny. Jednací řád Sněmovny říká, že výbor může, pokud se tak rozhodne, a Sněmovna svým hlasováním toto rozhodnutí potvrdí, iniciovat výměnu předsedy výboru.³¹

Na počátku ledna 2013 měla Sněmovna 18 výborů, které se z velké části věnovaly legislativní činnosti a kontrole vládních aktivit.³² Předsedu výboru si volí členové výborů a následně jej potvrzuje Sněmovna. Výbor též většinou generuje ze svých řad zpravodaje zodpovědného za konkrétní legislativní návrh, kterým byl výbor pověřen se zabývat. Výbor ke své činnosti disponuje odpovídajícím odborným zázemím. Výbory mohou ustavovat podvýbory pro řešení konkrétních problematik. Výbory dále pro svou činnost organizují veřejná či uzavřená jednání, na ně mohou zvat zástupce

²⁸ Ústava České republiky. *Webové stránky Poslanecké sněmovny* [on-line]. 2012. Dostupné z <http://www.psp.cz/docs/laws/constitution.html> [cit. 2. března 2013].

²⁹ Jednací řád Poslanecké sněmovny (§ 46). *Webové stránky Poslanecké sněmovny* [on-line]. 2012. Dostupné z <http://www.psp.cz/docs/laws/1995/90.html#32> [cit. 3. března 2013].

³⁰ Kopecný, Josef: *Poslanci si dělí funkce. S penězi si polepší všichni*. iDnes [on-line]. 13. září 2006. Dostupné z http://zpravy.idnes.cz/poslanci-si-deli-funkce-s-penezi-si-polepsi-vsichni-f8y-/domaci.aspx?c=A060913_080940_domaci_tha [cit. 9. března 2013].

³¹ Jednací řád Poslanecké sněmovny (§ 35). *Webové stránky Poslanecké sněmovny* [on-line]. 2012. Dostupné z <http://www.psp.cz/docs/laws/1995/90.html#32> [cit. 3. března 2013].

vlády, odborníky a další zainteresované strany.³³ Kromě výborů má Sněmovna možnost vytvářet stálé nebo dočasné komise, které většinou plní úlohu dohlížet na státní aparát. Na počátku roku 2013 Sněmovna disponovala osmi komisemi včetně Stálé komise pro Bezpečnostní a informační službu či Stálé komise pro kontrolu činnosti Vojenského zpravodajství.³⁴ Členy takto zřizovaných komisí nemusí být nutně jen poslanci. Ti též mohou dát podnět ke vzniku ad hoc vyšetřovací komise pro prošetření určitých otázek veřejného zájmu.³⁵ Jelikož se komise převážně věnují kontrolní činnosti, bývají spíše doménou opozičních poslanců, i když tak není nikde pevně stanoveno.³⁶

³² Výbory. *Webové stránky Poslanecké sněmovny* [on-line]. 2013. Dostupné z <http://www.psp.cz/sqw/hp.sqw?k=194> [cit. 19. března 2013].

³³ Jednací řád Poslanecké sněmovny (část šestá). *Webové stránky Poslanecké sněmovny* [on-line]. 2012. Dostupné z <http://www.psp.cz/docs/laws/1995/90.html#32> [cit. 3. března 2013].

³⁴ Komise. *Webové stránky Poslanecké sněmovny* [on-line]. 2013. Dostupné z <http://www.psp.cz/sqw/hp.sqw?k=194> [cit. 19. března 2013].

³⁵ Jednací řád Poslanecké sněmovny (§ 47 a § 48). *Webové stránky Poslanecké sněmovny* [on-line]. 2012. Dostupné z <http://www.psp.cz/docs/laws/1995/90.html#32> [cit. 3. března 2013].

³⁶ Syllová, Jindřiška, Kolář, Petr, Kysela, Jan, Georgiev, Jiří [et al.]: *Parlament České republiky*. 2008, s. 165 – 166.

1.2 Vymezení role a postavení poslance

Role poslance je definována v Ústavě České republiky a mnohem podrobněji popsána v Jednacím řádu Sněmovny. Všech dvě stě zákonodárců vykazuje navenek značnou rovnost, což parlament odlišuje od „hierarchicky strukturované byrokracie.“³⁷ Váha hlasu ve Sněmovně tak zůstává u každého poslance stejná.

Na druhou stranu je třeba mít na paměti, že vliv jednotlivých poslanců se může lišit a může tak být odvislý od toho, jakou funkci ve Sněmovně zastávají. Kromě prestiže se jim tak díky existujícím mechanismům stanovených Jednacím řádem Sněmovny dostávají do rukou určité nástroje a postupy, které jim umožňují uplatňovat větší vliv v zákonodárném procesu. Týká se to například práva na přednostní udělení slova při rozpravě ve Sněmovně. Zpravodaj designovaný k návrhu zákona má během rozpravy ve Sněmovně možnost požádat kdykoli o přednostní udělení slova a jeho přání musí být vyhověno. Právo na přednostní vystoupení v diskuzi se týká i poslance, který byl pověřen svým klubem, aby prezentoval stanovisko klubu.³⁸ Odhlédneme-li od přednostního práva na vyjádření, další případnou nerovnost v postavení jednotlivých poslanců je možné spatřovat ve vlivu předsedů jednotlivých výborů, kteří mohou z titulu své funkce mnohem aktivněji ovlivňovat práci výboru.

1.2.1 Mandát poslance

Mandát člena Poslanecké sněmovny vymezuje roli a povinnosti poslance tak, jak jsou artikulovány v Ústavě ČR a dále podrobněji specifikovány v jednacím řádu Poslanecké sněmovny. Zákonodárce jej získává volbou a mandát nabývá účinnosti po složení poslaneckého slibu do rukou předsedy Sněmovny. Mandát je časově ohraničen na dobu uplynutí volebního období, pokud nedojde k předčasnému rozpuštění Poslanecké sněmovny (Ústava čl. 25). Ústava též stanovuje neslučitelnost výkonu poslaneckého mandátu s úřadem prezidenta republiky, soudce a případně dalších

³⁷ Syllová, Jindřiška, Kolář, Petr, Kysela, Jan, Georgiev, Jiří [et al.]: *Parlament České republiky*. 2008, s. 17.

³⁸ Jednací řád Poslanecké sněmovny (§ 58). *Webové stránky Poslanecké sněmovny* [on-line]. 2012. Dostupné z <http://www.psp.cz/docs/laws/1995/90.html#32> [cit. 6. března 2013].

funkcí, které stanoví zákon (Ústava čl. 22).³⁹ Nicméně tato neslučitelnost se například netýká členství poslance ve vládě, je poměrně častý jev, že je zákonodárce při výkonu svého poslaneckého mandátu zároveň ministrem vlády. Poslanec má též řadu povinností. Poslanec se má účastnit jednání komory a jejích jednotlivých orgánů.⁴⁰ Důležitým aspektem poslaneckého mandátu je i právo na informace, kdy zákonodárce může z titulu své funkce žádat členy vlády a vedoucí představitele o vysvětlení, a ti mají ze zákona povinnost informace (až na určité výjimky) sdělit. Podmínky práva poslance na interpelaci jsou stanoveny v paragrafu 11 Jednacího řádu Sněmovny.⁴¹

Z hlediska autonomie rozhodování poslance, jevu v naší práci zkoumaného, se jako nejdůležitější jeví ustanovení v článku 26 Ústavy:

„Poslanci a senátoři vykonávají svůj mandát osobně v souladu se svým slibem a nejsou přitom vázáni žádnými příkazy.“⁴²

Jinými slovy, Ústava naprosto explicitně stanovuje, že poslanec ve svém rozhodování nemá být vázán ničím zadáním. Mandát vykonává osobně, a to v souladu se svým slibem. Slib poslance, tak jak je obsažen v článku 23 Ústavy, zní:

„Slibuji věrnost České republice. Slibuji, že budu zachovávat její Ústavu a zákony. Slibuji na svou čest, že svůj mandát budu vykonávat v zájmu všeho lidu a podle svého nejlepšího vědomí a svědomí“.⁴³

Složením slibu se poslanec zavazuje, že bude své pověření vykonávat v zájmu lidu jako celku, právně je tedy ponecháno zcela na úsudku každého jedince, do jaké míry se bude ve svém poslaneckém rozhodování cítit vázán politickým programem či přáními politické strany, na jejíž kandidátce byl ve volbách zvolen. Jedná se tedy, z hlediska Ústavy České republiky, o takzvaný volný mandát.

³⁹ Ústava České republiky. *Webové stránky Poslanecké sněmovny* [on-line]. 2012. Dostupné z <http://www.psp.cz/docs/laws/constitution.html> [cit. 2. března 2013].

⁴⁰ Klíma, Karel: *Ústavní právo*. 2010 s. 500.

⁴¹ Jednací řád Poslanecké sněmovny (část devátá). *Webové stránky Poslanecké sněmovny* [on-line]. 2012. Dostupné z <http://www.psp.cz/docs/laws/1995/90.html#32> [cit. 3. března 2013].

⁴² Ústava České republiky. *Webové stránky Poslanecké sněmovny* [on-line]. 2012. Dostupné z <http://www.psp.cz/docs/laws/constitution.html> [cit. 2. března 2013].

⁴³ Ústava České republiky. *Webové stránky Poslanecké sněmovny* [on-line]. 2012. Dostupné z <http://www.psp.cz/docs/laws/constitution.html> [cit. 2. března 2013].

Takto konstruovaný mandát je v přímém protikladu s imperativním mandátem, jenž umožňuje vynucení disciplíny zastupitele pod pohrůžkou určité formy sankce, ve většině případů se však jedná o samotný zánik mandátu. Přestože se v současných parlamentních demokraciích prosadil převážně volný mandát, můžeme se s imperativním mandátem setkat například u poslanců německé Spolkové rady (Bundesratu), kde jasně stanovuje vazbu poslanců na jednotlivé spolkové země, které je nominují.⁴⁴ Mandát imperativní byl mimo jiné do určité míry uplatňován v parlamentní praxi první republiky, jak bylo popsáno výše.

V případě, že se držíme striktního výkladu Ústavy a v ní pevně zakotveného pojmu volného mandátu, měl by být poslanec vůči případným vnějším tlakům víceméně imunní. Na druhou stranu se nabízí otázka, jak je možné takto široce uchopenou autonomii zákonodárce skloubit s praxí stranické příslušnosti poslanců a jejich sdružováním v politických frakcích ve Sněmovně. Lze se setkat i s názory upozorňujícími na rozpor mezi ústavním výkladem volného pověření a angažovaností poslanců v jednotlivých parlamentních klubech politických stran, jež navenek reprezentují určité cíle a ideje.

V této souvislosti upozorňuje Michael Košnar právě na onen vnitřní rozpor spočívající ve snaze politických stran vynutit si disciplínu „svých“ poslanců, přičemž tyto snahy naráží na samotnou podstatu volného mandátu. A pokládá do jisté míry stejnou otázku, jakou se zabýváme i my v tomto výzkumu, tedy zda jsou nám přednější hodnoty jako akceschopnost a předvídatelnost hlasování, nebo spíše důraz na svědomí a vlastní vůli jednotlivých reprezentantů.⁴⁵

Rozhodující pro neexistenci volného mandátu je podle Košnara skutečnost, zdali je poslanec nebo senátor za jednání, které je v rozporu s instrukcemi nebo pokyny

⁴⁴ Říchová, Blanka: *Úvod do současné politologie: srovnávací analýza demokratických politických systémů*. 2002, s. 42-43.

⁴⁵ Košnar, Michael: Volný a vázaný mandát. In Wintr, Jan, Antoš, Marek (ed.): *Parlamenty – funkce, kultura, procedury*. 2011, s. 42.

strany, poslaneckého klubu apod., nějakým způsobem sankcionován. Touto sankcí pak může být například vyloučení z politické strany, na které se mnohdy váže zhoršení informačního a materiálního zabezpečení, případně omezení procesních práv.⁴⁶

Giovanni Sartori, největší odborník na stranické systémy, dochází k závěru, že v parlamentním systému je ukázněnost stranického hlasování nezbytným předpokladem pro jeho funkčnost a tedy závislost poslanců bere jako nutné zlo, které však není v rozporu s principy demokracie.⁴⁷ Vynucování stranické disciplíny je tedy ospravedlnitelné s ohledem na stabilitu vlády a do jisté míry odpovídá i vnitřní logice systému poměrného zastoupení.

Naproti tomu Košnar vidí v politických stranách „hrozbu“ pro volný mandát, jelikož jejich přirozenou snahou je podřídit si stranické poslance a senátory. Příklad takových snah spatřuje v „Rathových reversech“ či „vázacích smlouvách“ Věcí veřejných, které považuje za neslučitelné s Ústavou ČR a parlamentní demokracií.⁴⁸

Petr Mlsna dokonce neváhá označit koncept volného mandátu za neslučitelný s příslušností poslance k parlamentní frakci v parlamentu. Podle něj jsou poslanci svým angažmá a případným rozhodnutím postupovat v souladu s usnesením vlastní parlamentní frakce tlačeni k akceptování předem předjednaných rozhodnutí, což lze následně vykládat jako jednání v přímém rozporu s principem volného mandátu.⁴⁹

Z výše uvedeného je zřejmé, že autoři se v pohledu na „volnost“ mandátu rozcházejí, ale obecně lze říci, že míra autonomie jednotlivých poslanců je v českém ústavním systému značná. Například ve srovnání s Německem a Rakouskem mohou čeští poslanci i jako jednotlivci podávat návrhy zákonů, ani nejsou nijak diskriminováni v rozpravě.

Původ povahy volného mandátu, respektive extrémně silného postavení poslance, je potřeba hledat v přechodu Československa k demokracii na konci roku 1989 a začátku

⁴⁶ Kolář, Petr, Pecháček, Štěpán, Syllová, Jindřiška: *Parlament České republiky*, 2002, s.75.

⁴⁷ Sartori, Giovanni: *Srovnávací ústavní inženýrství*. 2001, s. 190 – 195.

⁴⁸ Košnar, Michael: Volný a vázaný mandát. In Wintr, Jan, Antoš, Marek (ed.): *Parlamenty – funkce, kultura, procedury*. 2011, s. 54.

⁴⁹ Klíma, Karel [et al.]: *Komentář k Ústavě a Listině*. 2009, s. 273.

devadesátých let. V době, kdy se začínal formovat demokratický systém, měl Václav Havel stejně jako velká část OF, ale nakonec i samotné veřejnosti, značně negativní postoj k politickému stranictví a tento negativní postoj se logicky promítal i do představ o budoucím uspořádání celého československého systému,⁵⁰ z něhož ten současný český vyšel. Naproti tomu se vyzdvihovaly osobní dispozice jednotlivých vůdců a zvýhodňovala se právě ta část politické elity odmítající klasické aspekty stranictví. Není proto ničím překvapivým, že ačkoliv se tvůrci nové Ústavy dívali pro inspiraci na původní republiku, v oblasti volného mandátu a nastavení možností a pravomocí upřednostnili výrazně autonomnější pojetí mandátu než třeba v sousedních zemích.

Dalším podstatným aspektem mandátu poslance je institut poslanecké imunity, který pomáhá chránit autonomii poslance, resp. znemožňuje trestněprávní postih v souvislosti s výkonem poslaneckého mandátu. Imunita tak má chránit poslance ve výkonu jeho funkce před různými formami nátlaku, jež by omezovaly jeho autonomii a schopnost vykonávat poslanecký mandát. Článek 27 a 28 Ústavy České republiky stanovuje rozsah poslanecké imunity a především uvádí, že poslance nelze postihnout za jeho hlasování v Poslanecké sněmovně. Poslanec též nemůže být stíhán za své projevy pronesené na půdě Poslanecké sněmovny. Poslanec má právo odepřít svědectví o skutečnostech, o kterých se dozvěděl během výkonu svého mandátu. Poslanec svým jednáním však podléhá disciplinární pravomoci Poslanecké sněmovny, ta může prostřednictvím svých disciplinárních mechanismů rozhodnout o uvalení případné sankce. Disciplinární řízení je v gesci mandátového a imunitního výboru.⁵¹ V extrémních případech může být poslanec na žádost orgánů činných v trestním řízení vystaven trestnímu stíhání, pakliže o jeho vydání rozhodne kolektivně Poslanecká sněmovna.⁵²

⁵⁰ Bureš, Jan, Charvát, Jakub, Just, Petr, Štefek, Martin: *Česká demokracie po roce 1989. Institucionální základy českého politického systému*. 2013, s. 61

⁵¹ Klíma, Karel: *Ústavní právo*. 2010, s. 501.

⁵² Jednací řád Poslanecké sněmovny (§ 12). *Webové stránky Poslanecké sněmovny* [on-line]. 2012. Dostupné z <http://www.psp.cz/docs/laws/1995/90.html#32> [cit. 3. března 2013].

1.3 Politické strany v kontextu parlamentního dění

Nalézt uspokojivou definici politické strany je z hlediska politologie problematické a snaha o toto určení nepřestává rozdělovat vědu samotnou. Odborníci na stranické systémy Petr Fiala a Maxmilián Strmiska se domnívají, že možnosti nalézt uspokojivé a univerzální vymezení takového pojmu jsou značně omezené. Oba autoři upozorňují, že se přílišné zobecňování v případě hledání definice politických stran nevyplácí, a že je často třeba brát především dostatečný ohled na konkrétní časové období a místní realie.⁵³

Nicméně v tom nejzákladnějším chápání lze politické strany chápat jako prostředníka mezi společností a státem.⁵⁴ Blanka Říchová, s odkazem na německého politologa K. Von Beymea, shrnuje funkce politické strany do čtyř základních oblastí:

1) vymezení cíle, 2) prezentování a agregace společenských zájmů, 3) strany pomáhají organizovat a socializovat občany, 4) generace elit a vytváření vlády.⁵⁵

Druhý československý prezident Edvard Beneš, který se otázkou politických stran zabýval, je definoval jako skupiny lidí, jež spojují společné zájmy, ať už se jedná o hospodářské, sociální, mravní či jiné. Zároveň se svým snažením politické strany pokouší maximálně prosadit tyto společné názory do uspořádání společnosti, respektive tak usilují o naplnění stranických zájmů.⁵⁶

Definice hlavních cílů, jež se strana participací na politické moci snaží prosadit, jsou většinou shrnuty v politickém programu strany. Ten umožňuje vymezit se vůči politické konkurenci. Zároveň však politický program, kromě toho, co strana hodlá prosadit ve vztahu k politické konkurenci, představuje důležitý tmelící prvek pro členskou základnu a stává se tak do určité míry i jakýmsi vodítkem pro její jednotlivé členy.⁵⁷

⁵³ Fiala, Petr, Strmiska, Maxmilián: *Teorie politických stran*. 2007, s. 57.

⁵⁴ Klíma, Karel. *Teorie veřejné moci (vládnutí)*. 2006, s.111.

⁵⁵ Říchová, Blanka: *Úvod do současné politologie: Srovnávací analýza demokratických politických systémů*. 2002, s. 91.

⁵⁶ Beneš, Edvard: *Strannictví. Sociologická studie*. 1912, s. 17.

⁵⁷ Fiala, Petr, Strmiska, Maxmilián: *Teorie politických stran*. 2007, s. 95.

V současném politickém prostoru v České republice zastávají politické strany exklusivní místo v politické soutěži o moc v zemi.⁵⁸ Pouze registrované strany a hnutí totiž mají právo podávat kandidátní listiny do voleb do Poslanecké sněmovny. Registrace politických stran je v gesci ministerstva vnitra.⁵⁹ Toto privilegované postavení stran v politickém procesu je poměrně dobře vyjádřeno v článku 5 Ústavy:

„Politický systém je založen na svobodném a dobrovolném vzniku a volné soutěži politických stran respektujících základní demokratické principy a odmítajících násilí jako prostředek k prosazování svých zájmů.“⁶⁰

Zákon z roku 1991 o sdružování v politických stranách a v politických hnutích a další jeho novelizace uvádějí, že občané mají právo se sdružovat v těchto uskupeních za účelem svojí participace na politickém životě. V prvním paragrafu specifikuje, že toto právo dává občanům možnost účastnit se na vytváření zákonodárných sborů a jiných samosprávných orgánů.⁶¹

Volby do Poslanecké sněmovny probíhají na základě poměrného volebního systému a územní volební jednotkou, kde se jednotlivé politické strany a hnutí ucházejí o přízeň voličů, jsou kraje. Volby jsou tedy z povahy věci záležitostí především politických stran a hnutí, které sestavují kandidátní listiny pro volby. Kandidátní listiny se sestavují pro jednotlivé volební kraje.⁶² Pořadí kandidátů na listině rozhoduje do značné míry o šancích jednotlivých kandidátů na získání poslaneckého mandátu (v případě, že strana či politické hnutí, za něž kandidují, získá potřebný počet hlasů ve volbách). Stranické sekretariáty, zázemí a zdroje tak mohou sehrát důležitou roli během volební kampaně a mohou výrazně promluvit do šancí na úspěch ve volbách.

⁵⁸ Klíma, Karel: *Ústavní právo*. 2010 s. 226.

⁵⁹ Zákon o sdružování v politických stranách a hnutí. politických stran. *Webová stránka Nejvyššího správního soudu* [on-line]. 2012. Dostupné z http://www.nssoud.cz/zakony/424_1991.pdf [cit. 2. března 2013].

⁶⁰ Ústava České Republiky. *Webové stránky Poslanecké sněmovny* [on-line]. 2012. Dostupné z <http://www.psp.cz/docs/laws/constitution.html> [cit. 2. března 2013].

⁶¹ Zákon o sdružování v politických stranách a hnutí. politických stran. *Webová stránka Nejvyššího správního soudu* [on-line]. 2012. Dostupné z http://www.nssoud.cz/zakony/424_1991.pdf [cit. 2. března 2013].

⁶² Klíma, Karel: *Ústavní právo*. 2010 s. 614-618.

Je tedy zřejmé, že kandidát jako jednatel je do značné míry závislý na stranické podpoře, minimálně do té míry, jak se mu podaří umístit na vhodné místo na kandidátní listinu. Proces výběru uchazečů, zejména stanovení jejich pořadí na listině, tak má značný význam a podtrhuje snahu jednotlivce usilovat o zajištění podpory ve vlastní straně, což jen posiluje vazby kandidátů k ní.

Přestože vztah poslance k politické straně či hnutí, jež ho nominovalo na kandidátní listinu, po jeho zvolení do Parlamentu legislativa nijak neřeší, nelze význam této vazby podcenit. Sestavování kandidátek a konkrétní pořadí uchazečů je plně v rukou jednotlivých stran a hnutí a řídí se jejich vnitřními regulemi a stanovami. Odmítnutí zařadit poslance na volitelné místo či dokonce jeho nezařazení na listinu pro příští volební období se tak může stát určitým nátlakovým prostředkem v případě, že by se zákonodárce vzepřel stranické linii. Jinými slovy – v případě něčí vůle znovu se ucházet o mandát v příštích volbách na kandidátce vlastní strany je možné usuzovat, že jeho jednání jako poslance bude do určité míry ovlivňováno širšími stranickými zájmy.

Přílišná vázanost na kandidátní listiny s pevně daným pořadím je nicméně do určité míry kompenzována systémem preferenčních hlasů, jenž umožňuje voličům ovlivnit pořadí na kandidátce. Díky preferenčním hlasům tak mohou postoupit i kandidáti z nevolitelných míst, pokud se jim podaří přesvědčit dostatečné množství voličů, aby jim odevzdali své preferenční hlasy.⁶³

Václav Pavlíček a kolektiv v rozboru parlamentních systémů poukazují na to, že příklon k poměrnému volebnímu systému ve 20. století vedl k postupnému odosobnění mandátu. Upozorňují, že více než na osobu kandidáta se pozornost přesunula na hesla a programy stran.⁶⁴

Strany tak svým působením na politické scéně, zejména svou činností v parlamentní praxi, do značné míry vytvářejí paradoxní rámec volného mandátu zákonodárce.

⁶³ Syllová, Jindřiška, Kolář, Petr, Kysela, Jan, Georgiev, Jiří [et al.]: *Parlament České republiky*. 2008, s. 97.

⁶⁴ Pavlíček, Václav [et al.]: *Ústavní právo a státověda. 1. díl. Obecná státověda*. 1998, s. 225.

Respektive zde stojí politická autonomie poslance na jedné straně a míra jeho loajality vůči straně, za níž byl zvolen, na straně druhé.

Zároveň je však možné setkat se i s názorem, že vliv poslance jako jednotlivce je mnohem výraznější a vliv stranickosti na jednání Poslanecké sněmovny by neměl být přeceňován. Například kolektiv autorů pod vedením Jindřišky Syllové vnímá pozici a vliv jednotlivých poslanců jako relativně silný. Na podporu své teorie argumentují současnými politickými poměry. Tradičně slabé vlády a omezená loajalita k vládním či opozičním návrhům v rámci legislativního procesu, která též může být přičítána existenci volného mandátu, pak jen dále přispívá k posílení relativního vlivu poslance jako jednotlivce.⁶⁵

1.3.1 Poslanecké kluby

Působení politických stran na půdě Poslanecké sněmovny je přenášeno zejména systémem poslaneckých klubů, v rámci nichž se sdružují poslanci zvolení za určitou stranu. Působení klubů je definováno v části 9 Jednacího řádu Poslanecké sněmovny. Poslanci zakládají politické kluby na začátku funkčního období na základě příslušnosti k té či oné politické straně. Počet poslaneckých klubů se odvíjí od počtu stran, které se dostaly ve volbách do Sněmovny. K ustavení klubu na začátku volebního období nové Sněmovny je zapotřebí alespoň tři poslanců.⁶⁶ V případě, že se k tomu poslanci rozhodnou, nic nebrání slučování jednotlivých klubů. Nicméně vznik zcela nového klubu v průběhu volebního období Sněmovny je o poznání komplikovanější.

Přestože poslanci nejsou nijak vázáni setrvat v daném poslaneckém klubu po celé funkční období, jednací řád obsahuje jisté pojistky, které do určité míry ztěžují migraci poslanců. Jednací řád Sněmovny stanovuje, že založení nového klubu v průběhu volebního období vyžaduje namísto tří minimálně deset poslanců. Dále pak takto založený klub nemůže uplatňovat nárok nejenom na poměrné zastoupení svých

⁶⁵ Syllová, Jindřiška, Kolář, Petr, Kysela, Jan, Georgiev, Jiří [et al.]: *Parlament České republiky*. 2008, s. 47.

⁶⁶ Klíma, Karel: *Ústavní právo*. 2010 s. 648-649.

členů v orgánech Sněmovny, ale ani na finanční příspěvek na chod klubu, jako je tomu v případě klubu, který vznikl na počátku funkčního období Sněmovny.⁶⁷ To se dá vykládat jako určité omezení autonomie jednotlivých zákonodárců ve prospěch stranické jednoty a disciplíny.

Poslanecký klub se těší určitým výhodám, jak stanovuje Jednací řád Sněmovny, včetně finančního zajištění, má také nárok na užívání prostor a technického zázemí ve Sněmovně. V čele poslaneckého klubu stojí předseda a jeden či více místopředsedů, kteří zastupují klub v orgánech Sněmovny.⁶⁸

⁶⁷ Jednací řád Poslanecké sněmovny (část devátá). *Webové stránky Poslanecké sněmovny* [on-line]. 2012. Dostupné z <http://www.psp.cz/docs/laws/1995/90.html#32> [cit. 3. března 2013].

⁶⁸ Syllová, Jindřiška, Kolář, Petr, Kysela, Jan, Georgiev, Jiří [et al.]: *Parlament České republiky*. 2008, s. 169.

1.4 Legislativní proces

Legislativní proces jinými slovy představuje prostředek k tvorbě práva. Tvorba práva je nicméně sama o sobě značně komplikovaný a rozličný děj, jehož jednotlivé aspekty je třeba nejdříve vymezit a následně definovat, jak se vztahují k námi zkoumanému jevu.

Na právo lze nahlížet jako na „společenský normativní a regulativní systém,“ který je vytvářen státem k uplatnění pravidel pro fungování společnosti.⁶⁹ Právo se soustřeďuje na regulaci lidského chování a určuje chování a vztahy mezi vybranými jednotlivci.⁷⁰

Právo a legislativní pravidla by se měly opírat o princip tzv. právní jistoty, jež zdůrazňuje základní pravidla, jimiž jsou „perspektivnost (právo působí pro budoucnost), předvídatelnost (právo má být předem známé), určitost (z právních pravidel má být zřejmé, co po adresátech požadují), sdělnost (pokud vůbec nechápeme smysl textu, těžko se jím řídit) nebo bezrozpornost (nemůžeme být zavázáni ke konání opaku)“.⁷¹

Tvorba práva je spojena se vznikem právních norem. Právní norma stanovuje určitá pravidla lidského chování, které je vyjádřeno formou příkazu, zákazu či dovolení.⁷² Právní normy lze proto považovat za základní kameny právního systému. Uvádí se, že právní norma se drží klasického schématu o třech částech, jimiž jsou hypotéza, dispozice a sankce. Hypotéza stanovuje podmínky, za kterých nastává platnost ujednání v dispozici a vymezuje okruh adresátů, jichž se norma má dotýkat. Dispozice definuje pravidla chování, jež mají platit v případě, že dojde k naplnění hypotézy. Sankce pak specifikuje případné postihy, pokud nedojde ke splnění dispozice. Jakkoli je takové schéma považováno spíše za přežití a z hlediska právní vědy ne úplně přesné, může posloužit pro základní představu, jak je právní norma konstruována.⁷³

⁶⁹ Šín, Zbyněk: *Tvorba práva: pravidla, metodiky, technika*. 2009, s. 27.

⁷⁰ Kelsen, Hans: *Všeobecná teorie norem*. 2000, s. 43.

⁷¹ Bohadlo, David, Harazimová, Radka, Mlsna, Petr [et al.]: *Legislativní proces (teorie a praxe)*. 2011, s. 42.

⁷² Šín, Zbyněk: *Tvorba práva: pravidla, metodiky, technika*. 2009, s.12.

⁷³ Knapp, Viktor [et al.]: *Tvorba práva a její současné problémy*. 1998, s. 105.

Právní norma by měla být obecná, čímž se liší od rozsudků či správních rozhodnutí a vynutitelná, tedy musí existovat nějaká forma státní vynutitelnosti jejího dodržování.⁷⁴

Právní norma nachází své vyjádření v podobě právního předpisu, který je závazným písemným právním aktem vydaným pověřeným legislativním orgánem.⁷⁵ „V České republice se, stejně jako ve všech zemích psaného práva, tvorba právních norem uskutečňuje ve formě právních předpisů jakožto specifického druhu normativních právních aktů.“⁷⁶ Zákonodárství je v České republice chápáno jako tvorba ústavních zákonů, „obyčejných“ zákonů a zákonných opatření Senátu, tedy v širším smyslu tvorba psaného práva.⁷⁷ Právní systém České republiky patří do tradice kontinentálního evropského systému práva a jeho základním pilířem je psané právo. Zde je třeba zdůraznit, že tato diplomová práce se bude soustředit především na hodnocení a popis procesu vzniku a schvalování zákona, a to v kontextu působení člena Poslanecké sněmovny.

Přípravu zákona můžeme rozdělit do dvou základních etap. V první fázi se rozhoduje o tom, zdali je potřeba a je žádoucí provést právní úpravy v podobě návrhu zákona. V případě, že návrh zákona je připraven a předložen, nastává druhá fáze, kterou je projednávání návrhu v parlamentu.⁷⁸

V případě, že se dospěje k názoru, že je třeba přikročit k legislativní regulaci, nastává čas pro vypracování legislativního návrhu. Podle čl. 41 Ústavy mohou legislativní návrh předložit poslanec, skupina poslanců, Senát, vláda nebo zastupitelstvo vyššího územního samosprávného celku.⁷⁹

⁷⁴ Bohadlo, David, Harazimová, Radka, Mlsna, Petr [et al.]: *Legislativní proces (teorie a praxe)*. 2011, s. 54.

⁷⁵ Šin, Zbyněk: *Tvorba práva: pravidla, metodiky, technika*. 2009, s. 15.

⁷⁶ Knapp, Viktor [et al.]: *Tvorba práva a její současné problémy*. 1998, s. 20.

⁷⁷ Knapp, Viktor [et al.]: *Tvorba práva a její současné problémy*. 1998, s. 20.

⁷⁸ Filip, Jan, Svatoň, Jan: *Státověda*. 2011, s. 226.

⁷⁹ Ústava České republiky. *Webové stránky Poslanecké sněmovny* [on-line]. 2012. Dostupné z <http://www.psp.cz/docs/laws/constitution.html> [cit. 2. března 2013].

V legislativním procesu však mohou mít nositelé zákonodárné iniciativy často nerovnoměrné postavení, pokud jde o předkládání a následné schvalování zákonů. Co se týče přípravy předlohy zákona, jedná se o značně technicky náročný proces vyžadující značné expertní zázemí, jež nemusí být k dispozici všem legislativním aktérům ve stejné míře. Ve vztahu k samotnému procesu schvalování zákona pak rozhoduje o úspěchu předkládaného návrhu to, zdali se pro něj najde dostatečná podpora v Parlamentu, resp. Poslanecké sněmovně jako takové. V obou případech může být usuzováno, že se v určité komparativní výhodě nachází vláda, která se může nejen opřít o technický aparát státní správy v první etapě, ale povětšinou i disponuje předpokládanou dostatečnou podporou ve Sněmovně k schválení vlastních návrhů.

1.4.1 Proces tvorby návrhu zákona

Vypracování legislativního návrhu se všemi jeho náležitostmi je složitý proces, což do značné míry ovlivňuje, komu z nositelů zákonodárné iniciativy se daří návrhy prosazovat.

Pro přípravu zákona neexistuje žádný universální model.⁸⁰ Nicméně rozhodnutí o přípravě zákona by mělo předcházet zevrubné zhodnocení existujícího právního řádu a toho, do jaké míry může být nový právní předpis přínosný k dosažení požadovaných cílů. Při tvorbě zákona by se měly zohlednit jednak předpokládané dopady i to, jak bude celkově zákon začleněn do právního řádu.

Jan Filip a Jan Svatoň uvádějí, že podoba navrhovaného zákona by se měla držet zhruba následujícího schématu:

- preambule (u významných předpisů),
- úvodní věta,
- základní zásady (u nás jsou již výjimečné),
- paragrafovaný či článkový text zákona. Ten se zpravidla člení na ustanovení úvodní (účel zákona, vymezení pojmů), materiální (právo a povinnosti

⁸⁰ Šín, Zbyněk: *Tvorba práva: pravidla, metodiky, technika*. 2009, s. 84.

subjektů práva), procesní (postup při uplatňování práva a vymáhání povinností) a sankční (důsledky z nerespektování ustanovení zákona), přechodná a závěrečná ustanovení. Ta určují vztah k dosud platným předpisům, postup v případě již zahájených právních řízení (tzv. intertemporální ustanovení) a stanoví den nabytí účinnosti zákona.⁸¹

Impulzů k zahájení tvorby práva je několik. Za ten hlavní můžeme považovat především snahu či zjištění, že je třeba regulovat určitý stav věci. Druhý nejčastější popud k tvorbě práva je pak třeba spatřovat v tlaku legislativy Evropské unie a povinnosti českého zákonodárce dostát závazkům vyplývajícím z unijního práva.⁸²

Rozhodnutí o právní regulaci určitého jevu v sobě často skloubí celou řadu rozličných zájmů a cílů. V zákonodárném procesu jsou nositelé těchto zájmů politické strany, případně jednotliví zákonodárci. Strany se z povahy věci snaží do procesu právní tvorby vnášet zájmy svých voličů, jež na parlamentní půdě reprezentují. Dále se pak jedná o různé zájmové skupiny, které se organizují za účelem, převážně nepřímým, ovlivnit legislativní proces, neboť se připravovaný zákon dotýká oblasti působení a zájmů těchto skupin.⁸³ K tomuto výčtu je možné ještě přiřadit úřednický aparát a jeho cíle a představy. Ačkoli by úřednický aparát jednotlivých ministerstev měl vystupovat neutrálně, či se řídit politickým zadáním ze strany vedení resortu, stále se vedou spory o to, do jaké míry tomu tak skutečně je a do jaké míry se úřednickému aparátu daří ovlivňovat legislativní proces nezávisle na politickém vedení.⁸⁴

⁸¹ Filip, Jan, Svatoň, Jan: *Státověda*. 2011, s. 225-226.

⁸² Bohadlo, David, Harazimová, Radka, Mlsna, Petr [et al.]: *Legislativní proces (teorie a praxe)*, 2011, s. 60.

⁸³ Bohadlo, David, Harazimová, Radka, Mlsna, Petr [et al.]: *Legislativní proces (teorie a praxe)*, 2011, s. 47.

⁸⁴ Bohadlo, David, Harazimová, Radka, Mlsna, Petr [et al.]: *Legislativní proces (teorie a praxe)*, 2011, s. 48.

1.4.2 Vláda a tvorba zákonů

Západoevropské parlamentní systémy se vyznačují tím, že většina předkládaných legislativních návrhů pochází od vlády a většinu těchto zadání se daří zároveň schválit. Je to poměrně pochopitelné, neboť jsou to právě vládní strany, jež zvítězily ve volbách na základě určitého programového manifestu, který teď mají díky většině v parlamentu možnost prosadit.⁸⁵ Obdobnou situaci lze nalézt i v případě českého zákonodárného procesu, i když zde je úspěšnost vlády o poznání menší. Avšak stále si udržuje v legislativním procesu nad opozicí náskok.

Vítězství ve volbách totiž kromě zajištění dostatečné podpory hlasů k prosazení vládních návrhů dává vládní straně/stranám i silný legitimizační mandát, kterým vláda může ospravedlňovat své legislativní iniciativy nejen směrem k poslancům, ale i široké veřejnosti.⁸⁶

Pokud je příprava legislativního návrhu v režii vlády, je celý proces mnohem více formalizován a standardizován. Základní rámec pro přípravu návrhů zákonů je obsažen v Legislativních pravidlech vlády. Tento dokument stanovuje postup a mechanismy koordinace vzniku legislativního návrhu, podle nichž se mají řídit jednotlivá ministerstva a orgány vlády. Své legislativní záměry vláda zveřejňuje v mnohem detailnější podobě v plánu legislativních prací, které se následně stávají určitou cestovní mapou pro legislativní úsilí vlády v daném roce.⁸⁷ Vládní prohlášení, popřípadě koaliční dohoda, pak určuje základní směr snažení vlády o tvorbu zákonů a definuje oblasti a problematiky, na které koaliční vláda hodlá zaměřit své legislativní snahy v daném volebním období.

Legislativní pravidla vlády České republiky stanovují, že by návrh zákona v obecné rovině měl splňovat následující požadavky, aby byl právní předpis:

⁸⁵ Gerloch, Aleš, Kysela, Jan, Kuhn, Zdeněk [et al.]: *Teorie a praxe tvorby práva*. 2008, s. 41.

⁸⁶ Gerloch, Aleš, Kysela, Jan, Kuhn, Zdeněk [et al.]: *Teorie a praxe tvorby práva*. Op. cit.

- v souladu s právními předpisy vyšší právní síly a s nálezy Ústavního soudu a stal se organickou součástí celého právního řádu,
- v souladu s mezinárodními smlouvami, jimiž je Česká republika vázána,
- v souladu s právem Evropské unie,
- koncipován přehledně a formulován jednoznačně, srozumitelně, jazykově a stylisticky bezvadně.⁸⁸

Co se týče samotné realizace přípravy legislativního návrhu ze strany vlády, podílejí se na tomto procesu kromě byrokratických aparátů ministerstev a orgánů státní správy také legislativní orgány vlády. Mezi ně řadíme Legislativní radu vlády a jí podřízené pracovní skupiny. Legislativní rada vlády je zřizována jako poradní orgán vlády a v jejím čele stojí vládní člen. Legislativní rada se spolupodílí na koordinaci legislativní činnosti vlády a mimo jiné posuzuje předkládané legislativní návrhy z hlediska českého práva, mezinárodních smluv a evropské legislativy.⁸⁹

Pokud se dospěje k rozhodnutí, že si situace vyžaduje přípravu zákona, ministerstvo nebo jiné ústřední orgány státní správy přistoupí ke zpracování věcného záměru zákona. Věcný záměr obsahuje dosavadní zhodnocení právních norem a přehled právních předpisů, k nimž se tento záměr vztahuje. Následně je předkládán k projednání vládě. Dále se dokument vyjadřuje, zdali je zamýšlený zákon, tak jak je navrhován, v souladu s českou a evropskou legislativou. Případně jsou v něm zhodnocena i další rizika. Věcný záměr je následně odeslán do připomínkového řízení, a to do rukou ostatních ministerstev a dalších relevantních orgánů a institucí.⁹⁰

V případě schválení věcného záměru vládou se připravuje na jeho základě návrh zákona. Ten vypracovává příslušné ministerstvo či jiný orgán státní správy.⁹¹ Na

⁸⁷ Legislativní pravidla vlády. *Webová stránka Vlády ČR*. [on-line]. 2012. Dostupné z <http://www.vlada.cz/cz/ppov/lrv/dokumenty/legislativni-pravidla-vlady-91209/> [cit. 6. března 2013]

⁸⁸ Legislativní pravidla vlády. *Webová stránka Vlády ČR*. [on-line]. 2012. Dostupné z <http://www.vlada.cz/cz/ppov/lrv/dokumenty/legislativni-pravidla-vlady-91209/> [cit. 6. března 2013].

⁸⁹ Bohadlo, David, Harazimová, Radka, Mlsna, Petr [et al.]: *Legislativní proces (teorie a praxe)*, 2011, s. 293-295.

⁹⁰ Legislativní pravidla vlády. *Webová stránka Vlády ČR* [on-line]. 2012. Dostupné z <http://www.vlada.cz/cz/ppov/lrv/dokumenty/legislativni-pravidla-vlady-91209/> [cit. 6. března 2013].

⁹¹ Gerloch, Aleš, Kysela, Jan, Kuhn, Zdeněk [et al.]: *Teorie a praxe tvorby práva*. 2008, s. 200.

přípravě návrhu zákona spolupracují legislativní aparáty a odpovědné odbory na příslušném ministerstvu. Součástí předkládaného návrhu zákona je i důvodová zpráva. Tento dokument obsahuje obecnou a zvláštní část. V obecné části se důvodová zpráva věnuje případným dopadům navrhovaného zákona a popisuje jeho začlenění do existujícího právního řádu. Ve zvláštní části pak důvodová zpráva nabízí odůvodnění jednotlivých paragrafů předkládaného zákona.⁹²

Připomínkový návrh je pak předložen vládě a Legislativní radě státu. V případě jeho schválení vládou je návrh zákona odeslán do Poslanecké sněmovny. V poslední době je možné pozorovat trend, kdy se příprava právního předpisu svěruje soukromým subjektům, například právním kancelářím. Snižují se tak nároky na legislativní zázemí státního aparátu a poptávka po práci resortních legislativců. Otázkou však zůstává, nakolik je takovýto outsourcing vhodný, neboť zde existuje riziko určité předpojatosti těchto externích kontraktorů a je tak problematické zaručit kontrolu jejich neutrality.⁹³

Je evidentní, že výše popsany zákonodárny proces vyžaduje značnou oporu v odborném aparátu ministerstev a relevantních orgánů. To může vládě dávat pomyslnou výhodu oproti jiným předkladatelům návrhů zákonů, kteří takto rozsáhlý úřednický aparát k dispozici nemají. Lze proto tvrdit, že co se týká iniciativy, má vláda v legislativním procesu navrch. S tezí ohledně výrazného postavení vlády v tomto procesu v České republice se však ne všichni ztotožňují. Průměrný podíl legislativní iniciativy z pera vlády na celkovém objemu takové iniciativy tvoří 60 procent, což je možné interpretovat i jako značně nenaplněný potenciál, jenž se alespoň teoreticky vládě nabízí, a to jednak díky rozsáhlému legislativnímu aparátu, za druhé vzhledem k předpokládané politické podpoře v poslaneckých lavicích. Markéta Whelanová a Jan Kysela celý jev pak dávají za vinu především tradičně slabým vládám v České republice.⁹⁴

⁹² Jednací řád Poslanecké sněmovny (§ 86). *Webové stránky Poslanecké sněmovny* [on-line]. 2012. Dostupné z <http://www.psp.cz/docs/laws/1995/90.html#32> [cit. 6. března 2013].

⁹³ Bohadlo, David, Harazimová, Radka, Mlsna, Petr [et al.]: *Legislativní proces (teorie a praxe)*. 2011, s. 46-47.

⁹⁴ Bohadlo, David, Harazimová, Radka, Mlsna, Petr [et al.]: *Legislativní proces (teorie a praxe)*. 2011, s. 50.

1.4.3 Zákonodárna iniciativa poslanců

Je pravda, že Ústava přiznává legislativní iniciativu poslanci jako jednotlivci, ale takový projev je vnímán spíše jako jistý unikát. Například některé obdobné ústavní systémy ani dokonce výslovně neumožňují zákonnou iniciativu jednotlivých poslanců a přisuzují ji pouze skupině poslanců o určitém minimálním počtu.⁹⁵ Aleš Gerloch a kolektiv upozorňují, že legislativní iniciativy jednotlivých poslanců často vznikají bez odpovídající asistence legislativních specialistů. Poslanci si píší návrhy sami, případně zadávají jejich zpracování advokátním kancelářím, anebo dokonce mohou brát za své návrhy zákonů z dílen různých lobbyistických či jiných zájmových skupin. To je v přímém kontrastu například se situací v německém parlamentu, kde si jednotlivé frakce udržují rozsáhlou síť legislativních expertů právě za účelem lepšího zvládnání úskalí zákonodárského procesu a role volených zástupců v něm.⁹⁶

V ústavních úpravách už takové ustanovení často ani nenajdeme a spíše se hovoří o iniciativě skupiny poslanců než jednotlivců. Vysvětlení těchto nesrovnalostí je možné chápat jako určitou tendenci upřednostňovat legislativní iniciativu skupiny poslanců jako mnohem praktičtější mechanismus navrhování zákonů, než je tomu v případě iniciativy jednoho zákonodárce. Zároveň se tento postup dá chápat jako jistá snaha jak předcházet přílivu nekvalitních návrhů z pera jednotlivých poslanců.⁹⁷

1.4.4 Proces schvalování

Pakliže dojde k vypracování návrhu se všemi jeho náležitostmi, je tento návrh postoupen stranou, jež má zákonodárskou iniciativu, do rukou předsedy Sněmovny a začíná tak proces projednávání návrhu zákona, na jehož konci se rozhodne, zda zákon vstoupí v platnost či nikoli.

V celé své šíři tento schvalovací proces zahrnuje Parlament, včetně obou komor, jako hlavního představitele zákonodárské moci a následně i prezidenta republiky. Zákon

⁹⁵ Pavlíček, Václav [et al.]: *Ústavní právo a státověda. 1. díl. Obecná státověda.* 1998, s. 259.

⁹⁶ Gerloch, Aleš, Kysela, Jan, Kuhn, Zdeněk [et al.]: *Teorie a praxe tvorby práva.* 2008, s. 193.

⁹⁷ Gerloch, Aleš, Kysela, Jan, Kuhn, Zdeněk [et al.]: *Teorie a praxe tvorby práva.* 2008, s. 187-188.

může z hlediska jeho ústavnosti posoudit i Ústavní soud a případně ho prohlásit za neplatný. Aby byl zákon přijat, musí se pro předkládaný návrh zákona vyslovit alespoň nadpoloviční většina přítomných poslanců a nadpoloviční většina přítomných senátorů (pokud se jedná o běžný zákon, nikoli zákon ústavní či smlouvu). Návrh zákona se nejdříve projednává v Poslanecké sněmovně, když zde dojde k jeho schválení, je návrh postoupen Senátu. V případě, že se Senát rozhodne návrh zákona odmítnout nebo připojí své připomínky, vrací se návrh zákona zpátky do Poslanecké sněmovny. Poslanci se následně musí vráceným návrhem zákona, včetně případných navržených změn, zabývat. K přehlasování veta Senátu je potřeba většina alespoň 101 hlasů v Poslanecké sněmovně. Pakliže se Senát rozhodne neblokovat návrh zákona, nebo pokud je přehlasován Poslaneckou sněmovnou, čeká zákon na podpis prezidenta republiky. Prezident má možnost návrh zákona vetovat, jestliže k němu má výhrady, a vrátit ho Poslanecké sněmovně, která může prezidentovo veto přehlasovat. Ale pouze za předpokladu, že pro schválení zákona ve Sněmovně zvedne ruku minimálně 101 poslanců. V případě konečného schválení a podpisu je zákon publikován ve Sbírce zákonů.⁹⁸

V současné legislativní činnosti parlamentu se uplatňují tři postupy hlasování. Posloupné je v případě schvalování zákonů nejčastější a bylo popsáno výše. Poslanecká sněmovna se návrhem zákona zabývá jako první a následuje Senát. Paralelní hlasování se týká návrhů, které jsou projednávány v obou komorách souběžně a vyžadují souhlas obou komor. Může se jednat například o schválení nasazení vojáků Armády České republiky v zahraničí. V případě schvalování státního rozpočtu se pak uplatňuje procedura třetí, kdy se daná otázka projednává jen v jedné komoře.⁹⁹

Nyní je třeba se soustředit podrobněji na samotný proces schvalování zákona uvnitř Poslanecké sněmovny a upozornit na jednotlivé procesy a mechanismy s tím spojené. Legislativní návrh je předkládán v plném znění včetně důvodové zprávy do rukou předsedy Sněmovny. Zpráva zde hraje podstatnou roli, jak již bylo popsáno výše, kromě zasazení předkládaného návrhu zákona do širšího právního kontextu má

⁹⁸ Šín, Zbyněk: *Tvorba práva: pravidla, metodiky, technika*. 2009, s. 98-103.

⁹⁹ Ústava České republiky. *Webové stránky Poslanecké sněmovny* [on-line]. 2012. Dostupné z <http://www.psp.cz/docs/laws/constitution.html> [cit. 2. března 2013].

i význam pro případnou pozdější interpretaci zákona.¹⁰⁰ Předseda Sněmovny v součinnosti s Organizačním výborem Sněmovny rozhodne o zařazení návrhu na program jednání a zároveň pověří zpravodaje a určí výbor, jenž se bude návrhem zákona zabývat. Ačkoli se jedná o zdánlivě formální proces, autoři pod vedením Aleše Gerlocha upozorňují, že předseda Sněmovny může návrh předkládaného zákona zamítnout a vrátit k přepracování pro formální nedostatky. K takovému kroku se však přistupuje zřídka, a to jen na popud Legislativního odboru Kanceláře Poslanecké sněmovny v případě, že jeho pracovníci shledají technické nedostatky předkládaného návrhu. Nicméně, i tak je možné tento mechanismus vstupního filtru označit za poměrně nedomyšlený, neboť může vybízet k různým interpretacím.¹⁰¹

V případě zařazení návrhu na program jednání Sněmovny začíná jeho projednávání. Pakliže navrhovatelem zákona není vláda, má možnost k návrhu zákona dodat své stanovisko. Poslanci nejpozději deset dní před zahájením projednávání zákona musí obdržet přesné znění návrhu zákona s doplňujícími dokumenty. Projednáváním návrhu zákona na půdě Poslanecké sněmovny začíná tzv. první čtení. Nutno poznamenat, že Jednací řád Poslanecké sněmovny umožňuje proceduru projednávání zákona značně urychlit a zákon tak může být už v tomto čtení schválen. Takto zkrácená procedura schvalování zákona zároveň neumožňuje poslancům předkládat pozměňovací návrhy. Proti takovému postupu je však poměrně snadné se ohradit, pokud se proti zkrácení vysloví alespoň 50 poslanců nebo dva poslanecké kluby.¹⁰²

Ve fázi prvního čtení projednávání zákona se o něm vede obecná rozprava, do níž se svými názory a postřehy zapojují jednotliví poslanci. Zákon představí jeho navrhovatel a vyjádří se k němu i Sněmovnou pověřený zpravodaj. Diskuze v rámci prvního čtení také může často posloužit k vyjasnění pozic jednotlivých politických stran a nastavit tak základní stranická východiska pro projednávání zákona ve výborech a během dalších kol čtení zákona.¹⁰³ Jan Kysela a Jan Wintr upozorňují, že

¹⁰⁰ Bohadlo, David, Harazimová, Radka, Mlsna, Petr [et al.]: *Legislativní proces (teorie a praxe)*. 2011, s. 99.

¹⁰¹ Gerloch, Aleš, Kysela, Jan, Kuhn, Zdeněk [et al.]: *Teorie a praxe tvorby práva*. 2008, s. 208.

¹⁰² Jednací řád Poslanecké sněmovny (§ 90). *Webové stránky Poslanecké sněmovny* [on-line]. 2012. Dostupné z <http://www.psp.cz/docs/laws/1995/90.html#32> [cit. 6. března 2013].

¹⁰³ Syllová, Jindřiška, Kolář, Petr, Kysela, Jan, Georgiev, Jiří [et al.]: *Parlament České republiky*. 2008, s. 230.

podstatná část politické debaty a rozdílných argumentů zazní právě už během prvního čtení.¹⁰⁴

V případě, že Sněmovna nerozhodne jinak, postupuje návrh zákona do předem určeného výboru, který vypracuje své stanovisko k předkládanému návrhu. Návrhem zákona se však nemusí zabývat jen jeden výbor a na jeho projednání se může podílet hned několik výborů najednou, zpravidla to však nebývají více než dva.¹⁰⁵ Výbor má tradičně na projednání zákona lhůtu 60 dní, která může být v případě potřeby zkrácena či prodloužena.¹⁰⁶ Během projednávání návrhu ve výboru mají jeho členové možnost předložit pozměňovací návrhy. O těchto návrzích se zde hlasuje. Když jsou přijaty, stávají se součástí závěrečného usnesení. Výbor na konci projednávání zákona přijímá usnesení, které kromě přijatých pozměňovacích návrhů obsahuje též doporučení výboru, jestli má Sněmovna předkládaný návrh zákona přijmout či zamítnout. Závěrečné usnesení výboru je pak prezentováno všem poslancům. Poslanci musí dostat výborovou zprávu minimálně 24 hodin před zahájením druhého čtení.¹⁰⁷ Pokud ve výboru nepanuje shoda na závěrečném usnesení, může k němu vydat oponentní zprávu, pro kterou však musí hlasovat minimálně pětina všech členů výboru.¹⁰⁸ Ten také ze svých řad určuje zpravodaje, který je pověřen prezentací stanoviska výboru během druhého a třetího čtení, což přidává takto určenému poslanci na významu v následných jednáních.¹⁰⁹ Zpravodaj navíc hraje důležitou úlohu při projednávání pozměňovacích návrhů, neboť je to on, kdo má pomoci ostatním kolegům orientovat se v hlasování o pozměňovacích návrzích během třetího čtení. K návrhům má zpravodaj možnost prezentovat svá stanoviska. To dodává na důležitosti a významu zpravodaje zejména během schvalování návrhu v posledním čtení.¹¹⁰

¹⁰⁴ Bohadlo, David, Harazimová, Radka, Mlsna, Petr [et al.]: *Legislativní proces (teorie a praxe)*. 2011, s. 100.

¹⁰⁵ Syllová, Jindřiška, Kolář, Petr, Kysela, Jan, Georgiev, Jiří [et al.]: *Parlament České republiky*. 2008, s. 232.

¹⁰⁶ Jednací řád Poslanecké sněmovny (§ 91). *Webové stránky Poslanecké sněmovny* [on-line]. 2012. Dostupné z <http://www.psp.cz/docs/laws/1995/90.html#32> [cit. 6. března 2013].

¹⁰⁷ Jednací řád Poslanecké sněmovny (§ 92). *Webové stránky Poslanecké sněmovny* [on-line]. 2012. Dostupné z <http://www.psp.cz/docs/laws/1995/90.html#32> [cit. 6. března 2013].

¹⁰⁸ Syllová, Jindřiška, Kolář, Petr, Kysela, Jan, Georgiev, Jiří [et al.]: *Parlament České republiky*. 2008, s. 234.

¹⁰⁹ Bohadlo, David, Harazimová, Radka, Mlsna, Petr [et al.]: *Legislativní proces (teorie a praxe)*. 2011, s. 104.

¹¹⁰ Bohadlo, David, Harazimová, Radka, Mlsna, Petr [et al.]: *Legislativní proces (teorie a praxe)*. 2011, s. 108.

Na začátku druhého čtení pokračuje obecná rozprava, jestliže se poslanci shodnou na jejím ukončení, přechází v debatu podrobnou. V rámci podrobné debaty mají poslanci možnost předložit pozměňovací návrhy. Pozměňovací návrhy dávají jednotlivým poslancům či skupinám poslanců možnost vypouštět, rozšířit nebo měnit části projednávaného návrhu zákona.¹¹¹ Podání pozměňovacího návrhu je relativně nenáročné v porovnání s náležitostmi, jež obnáší přípravu návrhu zákona jako celku. Tento návrh totiž nemusí obsahovat důvodovou zprávu, ačkoli je někdy uveden krátkým písemným či ústním odůvodněním, není takové odůvodnění nezbytné. Pro jednotlivé poslance tak může být mnohem přijatelnější cestou, jak se angažovat v legislativním procesu, podání pozměňovacích návrhů, nežli pracné předkládání komplexních návrhů zákonů, jejichž příprava je mnohem časově a technicky náročnější. Kolektiv autorů vedený Alešem Gerlochem se domnívá, že jednou z příčin obecně nízké kvality schvalovaných zákonů v České republice může často být právě přijetí velkého množství pozměňovacích návrhů.¹¹²

Pokud u konce druhého čtení není návrh zákona vrácen k přepracování, dostává se do třetího čtení, kde se o osudu původně navrženého zákona a jednotlivých předložených pozměňovacích návrzích hlasuje. Plné znění všech navrhovaných pozměňovacích návrhů musí být doručeno nejpozději 72 hodin před zahájením třetího čtení. Tato lhůta pro zahájení třetího čtení může být se souhlasem navrhovatele a Sněmovny zkrácena, a to však nejvýše na 48 hodin, aby se poslanci mohli seznámit se všemi navrhovanými změnami.¹¹³ V této fázi už poslanci nemají možnost zákon výrazně měnit až na výjimky v podobě drobných technických a gramatických úprav. Nicméně pokud poslanci shledají, že návrh tak, jak je předkládán ve třetím čtení, potřebuje doplnit po obsahové stránce, může Sněmovna iniciovat opakování druhého čtení a navrhnout doplňující pozměňovací návrhy. V průběhu třetího čtení se nejdříve hlasuje o pozměňovacích návrzích z druhého čtení a také o návrzích z výborů. Na závěr hlasuje Sněmovna o navrženém zákoně jako o celku se všemi případnými změnami, provedenými na základě schválených pozměňovacích návrhů. V případě, že

¹¹¹ Jednací řád Poslanecké sněmovny (§ 63). *Webové stránky Poslanecké sněmovny* [on-line]. 2012. Dostupné z <http://www.psp.cz/docs/laws/1995/90.html#32> [cit. 6. března 2013].

¹¹² Gerloch, Aleš, Kysela, Jan, Kuhn, Zdeněk [et al.]: *Teorie a praxe tvorby práva*. 2008, s. 216-217.

¹¹³ Jednací řád Poslanecké sněmovny (§ 95). *Webové stránky Poslanecké sněmovny* [on-line]. 2012. Dostupné z <http://www.psp.cz/docs/laws/1995/90.html#32> [cit. 6. března 2013].

v závěrečném hlasování Sněmovna s návrhem souhlasí, přechází schválený návrh zákona do Senátu a pokračuje proces schvalování, jak jsme jej popsali výše.

1.5 Parlamentní kultura

Velice originální a přínosný pohled na český parlament přinesl Jan Wintr.¹¹⁴ Parlamentní kultura, tedy pravidla, zvyklosti, mravy, způsoby chování tolik typické pro daný parlament se stala Wintrovi základem pro jeho originální typologii, v mnohém však navazující na díla zejména rakouských právníků a teoretiků parlamentarismu.

Český parlamentarismus, pro potřeby naší práce zejména Poslaneckou sněmovnu, zařazuje Wintr do kategorie improvizované kultury, která skýtá, na rozdíl od kultury usměrněné (Velká Británie, Německo...), výrazně větší volnost jednotlivým poslancům, ať už co do práva hovořit na plénu či podávání návrhů. Na druhou stranu to však s sebou nese větší nepřehlednost, konfliktnost, větší složitost co do pochopení ze strany veřejnosti.

Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky je naprosto typickým příkladem improvizované parlamentní kultury. Již první pohled na výše detailněji popsany Jednací řád Poslanecké sněmovny ukazuje, že jednotliví poslanci disponují výraznými pravomocemi a širokou volností. Každý poslanec může jakkoliv dlouho hovořit ke každému zařazenému bodu, stejně jako může bez nejmenšího omezení navrhnout nové body na pořad schůze. Právě tato volnost s sebou ale nese riziko obstrukcí a do jisté míry i snižuje atraktivitu jednání sněmovny pro veřejnost.

S parlamentní kulturou také souvisí typologie parlamentů dle stylu jejich práce, kde rozlišujeme parlament proslovů, který je spíše arénou proslovů a politické debaty, a parlament pracovní, jehož podstatou je projednávání návrhů zákonů na půdě specializovaných výborů.

Do jisté míry se však jedná o jakési archetypy a nelze tedy říci, který z modelů je lepší či vhodnější. Česká republika určitě nemá detailně propracovaný systém proslovů, aby nabídl atraktivní podívanou pro veřejnost, což je jeden ze základních znaků parlamentu proslovů. Těžiště práce Poslanecké sněmovny naopak mnohdy leží právě

¹¹⁴ Wintr, Jan: *Česká parlamentní kultura*. 2010.

v odborně specializovaných výborech, kde se zejména u složitějších návrhů zákonů odvádí největší práce a kterou bohužel veřejnost málokdy má možnost detailněji sledovat. Proto je zřejmé, že Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR spadá spíše do kategorie parlamentu pracovního, kde se těžiště práce odehrává mimo hlavní zasedací sál.

2 Autonomie a rozhodování poslance v praxi

V analytické části této diplomové práce, jejímž cílem je představit odpovědi na dříve popsané výzkumné otázky, budeme pracovat jak s primárními, tak se sekundárními daty, stejně jako užitíme kvantitativního i kvalitativního výzkumu, abychom v úvodu vyslovené hypotézy prověřili opravdu co nejširším spektrem výzkumných metod a naše závěry tak měly co největší vědeckou validitu.

Jak uvádí Surynek, Komárková, Kašparová největší předností primárních dat je jejich přímá vázanost na záměry poznávání a cíle výzkumu¹¹⁵, tedy jsou konstruována tak, aby se v nich co nejlépe odrážela zkoumaná problematika. V našem případě jsme se rozhodli zvolit jako konkrétní metodu sběru primárních dat nejběžnější a nejčastěji využívanou metodu – dotazování, a to hned ve dvou podobách, jak metodu dotazníkového šetření, tedy dotazování písemného, tak způsob individuálního osobního rozhovoru.

Písemná forma dotazníku i přes své nevýhody, jako je nižší návratnost než u osobního dotazování, možnost rozmyslet si odpověď, fakt, že nedovoluje zachytit často spontánní reakci a zejména nemožnost kontroly, zda dotazník vyplnil skutečný adresát¹¹⁶, se stala pro svou jednoduchost, rychlost, garantovanou anonymitu a možnost oslovit celou analyzovanou komunitu základem tohoto výzkumu. Pro potřeby práce jsme pak použili dotazování adresné, tedy nikoli anketu, jejíž výsledky lze považovat pouze za orientační. Oslovili jsme standardizovaným dotazníkem všech 200 poslanců, když jsme zjišťovali základní informace a postoje k legislativnímu procesu, roli poslance v něm apod.

¹¹⁵ Surynek, Alois, Komárková, Růžena, Kašparová, Eva: *Základy sociologického výzkumu*. 2001, s. 23.

¹¹⁶ Surynek, Alois, Komárková, Růžena, Kašparová, Eva: *Základy sociologického výzkumu*. 2001, s. 115.

Individuální osobní rozhovor je popisován odborníky jako interakce mezi tazatelem a dotazovaným, jež pomáhá odhalit to, co se nachází v mysli respondenta, jako jeho vzpomínky, zkušenosti, znalosti, očekávání i hodnocení prožitků, které tyto skutečnosti doprovázejí. K hlavním výhodám osobního dotazování patří, že umožňuje získat informace hlubšího a širšího zaměření o kvalitativně různorodých skutečnostech, a ty jsou pak porovnatelné.¹¹⁷ Pro individuální rozhovor jsme oslovili tři poslance, kteří mohli se svou konkrétní zkušeností nabídnout velmi určitý a detailní pohled na roli poslance k následnému porovnání.

Sekundární data jsou pak taková data, která byla získána v jiném šetření. Jejich výhodou je reliabilita, naproti tomu nevýhodou je, že mnohdy nepopisují veškeré skutečnosti daného výzkumu¹¹⁸. To však není případ této diplomové práce, neboť jako sekundární data zde využijeme statistické informace z elektronické databáze Parlamentního institutu zaměřené přímo na legislativní proces, tedy téma, jehož detailní analýzou se v diplomové práci zabýváme.

Ačkoli odborné publikace věnující se výzkumným metodám mnohdy vyhrazují kvalitativním metodám výzkumu až druhotné postavení, Disman dokonce trefně hovoří o pozici kvalitativního výzkumu jako „toho druhého výzkumu“¹¹⁹, stal se pro tuto práci kvalitativní výzkum nezbytným. Mimo již uvedeného dotazování jsme pro tento výzkum využili též další variantu kvalitativního výzkumu – případovou studii. Obecně definice případové studie říká, že se jedná o intenzivní studium jednoho případu, v tomto případě tedy detailní analýzu projednávání jednoho konkrétního zákona, na němž pak následně chceme demonstrovat roli a fungování jednotlivých orgánů Poslanecké sněmovny, stejně jako jednotlivých aktérů.

Z výše uvedeného je tedy zřejmé, že jsme v diplomové práci použili kombinaci kvantitativního a kvalitativního výzkumu, neboť se domníváme, že pouze spojení těchto metod může opravdu kvalitně prokázat (či případně vyvrátit) pravdivost vyslovených hypotéz a najít odpověď na zkoumané jevy. Okruhy metod a technik těchto výzkumů není sice možné přesně rozlišit, ale souhrnně platí princip, že

¹¹⁷ Surynek, Alois, Komárková, Růžena, Kašparová, Eva: *Základy sociologického výzkumu*. 2001, s. 23.

¹¹⁸ Surynek, Alois, Komárková, Růžena, Kašparová, Eva. Op. cit.

¹¹⁹ Disman, Miroslav: *Jak se vyrábí sociologická znalost*. 2000, s. 284.

případová studie a nestandardizovaný hloubkový rozhovor je uplatňován vždy v kvalitativním výzkumu a standardizovaný (formou právě třeba dotazníku) ve výzkumu kvantitativním. Ovšem s tím dovětkem, že otevřená otázka (která se v našem dotazníku též vyskytuje) má charakter kvalitativního šetření.¹²⁰

¹²⁰ Surynek, Alois, Komárková, Růžena, Kašparová, Eva: *Základy sociologického výzkumu*. 2001, s. 27.

2.1 Dotazník – písemné dotazování adresné

K získání co nejrelevantnějších informací o legislativním procesu a úloze poslance v něm jsme považovali za nezbytné oslovit samotné zákonodárce, aby nám poskytli svůj pohled na studovanou skutečnost. Dne 12. února 2013 jsme obeslali všech 200 poslanců s prosbou o vyplnění krátkého anonymního dotazníku. V emailu jsme jim sdělili účel dotazování a cíle této práce, stejně jako jsme připojili ujištění o anonymitě.

Abychom mohli zaručit opravdovou bezejmennost respondentů, dotazník zákonodárci obdrželi i v tištěné podobě a měli jej odevzdat autorce diplomové práce do pošty v Poslanecké sněmovně, čímž by nikdy nebylo možné k dotazníkům přiřadit jednotlivé respondenty. Zajímavé je, že většina poslanců této nabídky zachování anonymity nevyužila a vyplněný dotazník zaslali zpět emailem nebo ho předali osobně. Tato skutečnost však nemá nejmenší vliv na výsledky vlastního šetření.¹²¹

Celkově jsme z původně 200 zaslaných obdrželi zpět pouze 21 vyplněných dotazníků, což tedy odpovídá 10,5% návratnosti, což je nutné vést v potaz při vlastní analýze. Nicméně už samotný údaj o návratnosti je do jisté míry signifikantní, neboť ukazuje, do jaké míry jsou zákonodárci nakloněni výzkumným šetřením vlastní práce, legislativního procesu a své role v něm a do jisté míry i kontrole veřejnosti.¹²²

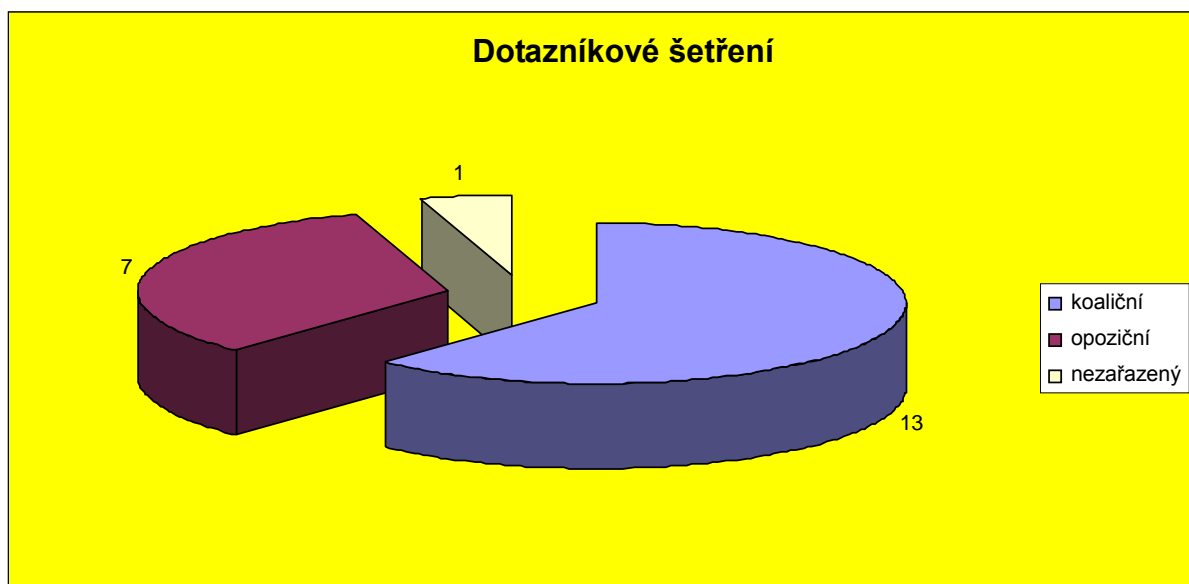
Samotný dotazník byl složen ze 17 otázek k tématu výzkumu a následně 4 základních sociodemografických otázek k osobě vyplňujícího. Vzor dotazníku naleznete v příloze č. 1.

¹²¹ Jedná se o velmi zajímavou informaci zejména ve srovnání s individuálními rozhovory, kdy naopak poslanci trvali na zachování své anonymity.

¹²² Je však nezbytné objektivně přiznat, že za neochotou některých zákonodárců dotazník vyplnit může být osobní postoj k autorce diplomové práce.

2.1.1 Výsledky dotazníkového šetření

Na základě prvních dvou dotazů na členství v poslaneckém klubu a tedy příslušnost ke koalici či opozici jsme zjistili, že výrazně aktivnější ve vyplňování dotazníků byli koaliční poslanci, jak ukazuje graf č.1. Přesné rozdělení poslanců dle poslaneckých klubů, kteří nám odevzdali vyplněné dotazníky, pak ukazuje tabulka č. 1, z níž je zřejmé, že s výjimkou poslaneckého klubu Věcí veřejných (nicméně 2 poslanci za tuto stranu zvolení ve volbách nám dotazník vyplnili pod hlavičkou nástupnické LIDEM) máme v našem šetření zastoupeny všechny poslanecké kluby (i nezařazené) v aktuální Poslanecké sněmovně.



Graf č. 1

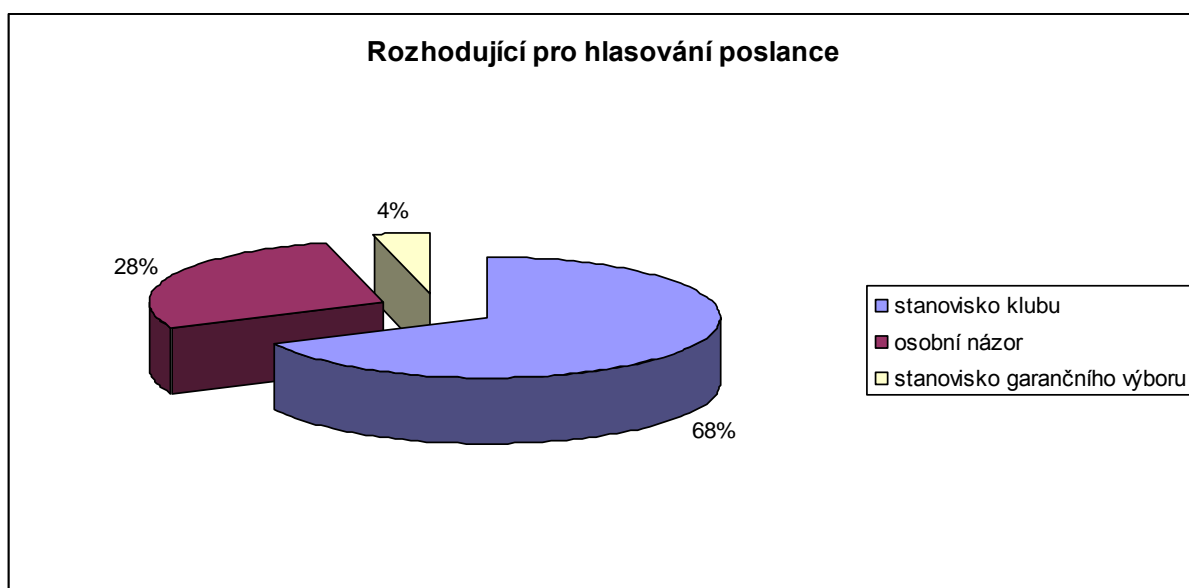
Tabulka č. 1

Poslanecký klub	Počet vyplněných dotazníků
Česká strana sociálně demokratická	4
Komunistická strana Čech a Moravy	2
Národní socialisté - LEV 21	1
Liberální demokraté	2
Nezařazený ¹²³	1
Občanská demokratická strana	4
TOP 09 – Starostové	7

¹²³ U této kategorie je však nutné počítat s tím, že členové LIDEM by v době psaní této práce měli být formálně považováni za nezařazené. Stejně tak představitel NS – LEV 21 by měl formálně své zařazení definovat jako nezařazený, ačkoli tak neučinil. V analýze výsledků šetření respektujeme osobní zařazení poslance, nikoli tedy, jak by to mělo být formálně správně.

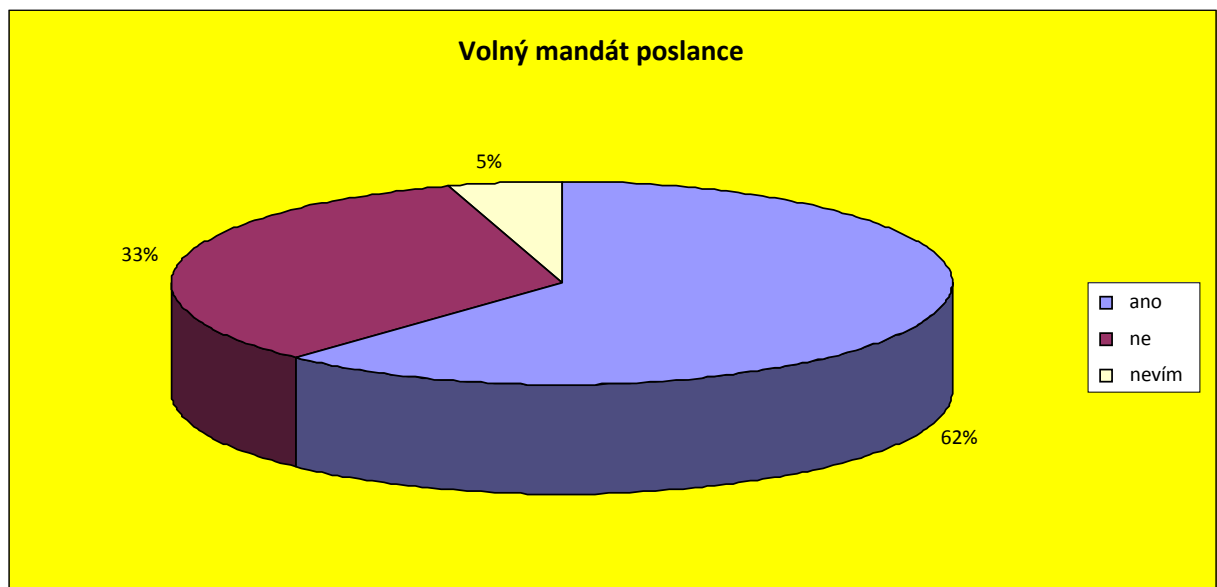
V dalších dvou otázkách jsme se zaměřili na to, či stanoviska jsou pro poslance nejzásadnější při jeho hlasování o návrhu zákona ve 3. čtení. V otázce číslo 3, kdy měli poslanci možnost vybrat si více odpovědí (maximálně však 3), byl velmi dobře patrný rozdíl mezi opozičním a koaličním poslancem, nejčastější odpovědi u koaličních poslanců zněly: stanovisko klubu, stanovisko vlády a osobní názor, naproti tomu u představitelů opozice to byl poslanecký klub, vlastní stanovisko a volební program strany.

Následující otázka už vyžadovala pouze jednu odpověď, tedy co je pro poslance při jeho rozhodování nejdůležitější. Jasně z toho vyšlo, že pro většinu poslanců je naprosto zásadní stanovisko poslaneckého klubu, jehož je členem, a to v 68 % případů, následně jeho vlastní názor (28 %) a posléze stanovisko garančního výboru (4 %).



Graf č. 2

V otázce číslo 5 nás zajímalo, jak poslanci sami chápou svůj mandát, zda jako mandát skutečně volný, jenž umožňuje hlasovat svobodně a nezávisle. Odpovědi ukazuje následující graf, podle kterého je většina poslanců, kteří zodpověděli náš dotazník, přesvědčena o naplnění volného mandátu zákonodárce. Naproti tomu celá třetina poslanců se domnívá, že volný mandát nemá, 5 % nebylo schopno (či ochotno) dotaz zodpovědět.



Graf č. 3

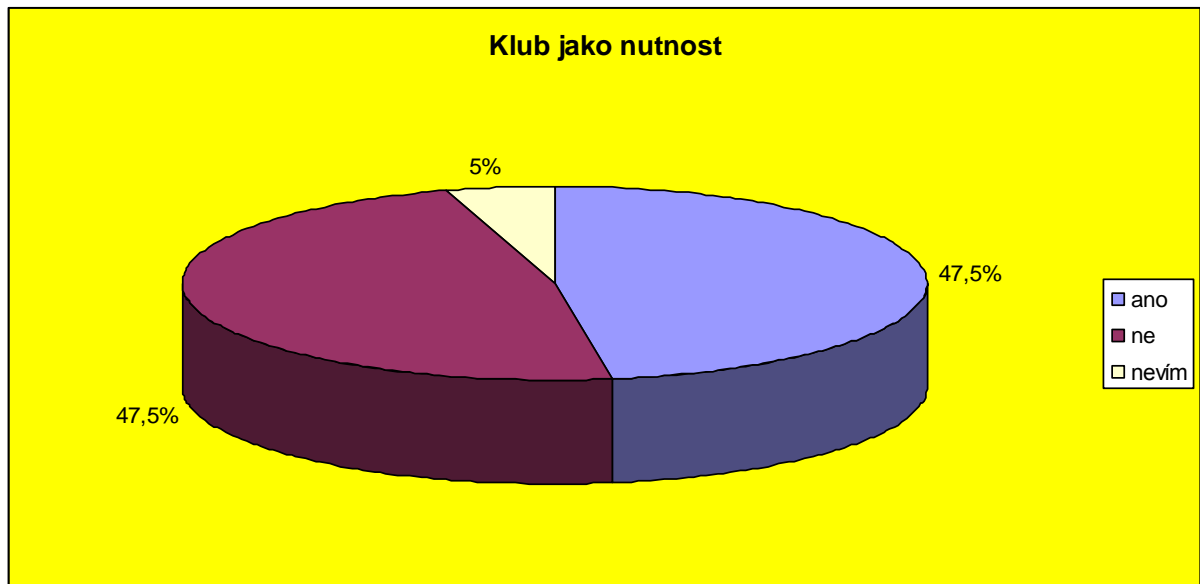
Mnohem zajímavější jsou však odpovědi na otázku číslo 6, ve které jsme se zajímali, zda byl na zákonodárce někdy vyvíjen tlak ze strany jejich poslaneckého klubu, aby hlasoval dle společného stanoviska. Jak ukazuje následující graf, 57 % poslanců v dotazníku přiznalo, že se setkali s nátlakem ze strany vedení poslaneckého klubu hlasovat jako většina. Pouze o trochu více než třetina poslanců se s ničím takovým nesetkala a jen jediný dotazovaný odmítl odpovědět.



Graf č. 4

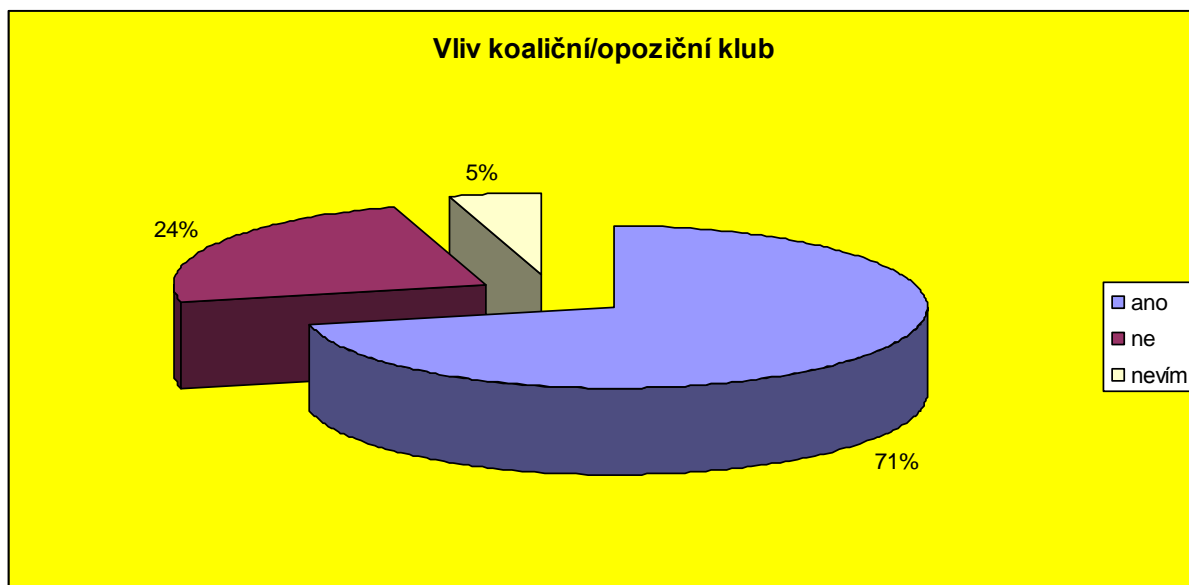
Pro naše zkoumání je však nejzásadnější srovnání odpovědí na otázky 5 a 6, tedy disponibilita volným mandátem, a zároveň tlak ze strany klubu. Právě tato (ne)korelace nám totiž ukazuje zvláštní chápání pojetí volného mandátu u některých poslanců. Neboť u celé 1/3 dotazníků byla uvedeno, že se respondent domnívá, že disponuje volným mandátem, ale přitom v následující otázce přiznává, že na něj byl vyvíjen tlak ze strany klubu, aby hlasoval dle společného stanoviska.

V otázce číslo 7 jsme se ptali, zda se poslanec domnívá, že je pro fungování ve Sněmovně nezbytné být členem poslaneckého klubu. Na základě odpovědí je zřejmé, že je to půl na půl, tedy že dle poloviny dotázaných je členství v klubu pro funkci v Poslanecké sněmovně nezbytností, pro polovinu nikoli.



Graf č. 5

V následující otázce nás zajímalo, zda má na reálné fungování poslance vliv, je-li členem koaličního nebo opozičního poslaneckého klubu, či je případně nezařazen. Naprosto jasná většina respondentů uvedla, že tento rozdíl spatřuje.



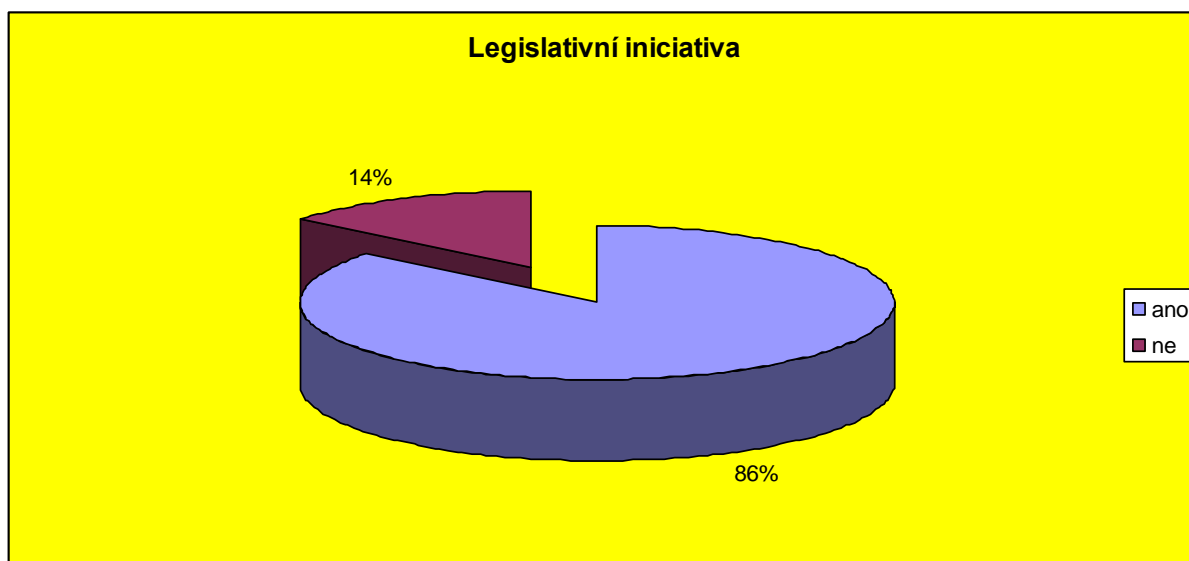
Graf č. 6

V otevřené otázce číslo 9 jsme se proto ptali, pokud odpověděli v otázce č. 8 ano, jaký je tento rozdíl. Nejčastěji poslanci odpovídali, že členství v klubu s sebou přináší dostatek informací a šanci něco prosadit, servis a zázemí, širší zastoupení názorů a možnost čerpat ze zkušenosti a odbornosti kolegů, stejně jako členství (resp. možnost nominace na členství) ve výborech. Jako zásadní rozdíl mezi členstvím v koaličním a opozičním klubu bylo uváděno: na hlasy opozice se v současnosti příliš nehledí, opoziční poslanec máloco prosadí a má horší přístup k informacím; naproti tomu členství v koaličním klubu může být pouhou účastí v tzv. hlasovací mašinérii k prosazení vládního návrhu.

Následně nás v otázce číslo 10 zajímalo, v čem vidí respondenti podstatu práce poslance. Vybrat si opět mohli až 3 odpovědi. Ve 100 % odpovědí bylo uvedeno schvalování zákonů, následované zastupováním občanů, následně kontrola vlády. Právo legislativní iniciativy, tedy možnost navrhnout zákony, uvedlo necelých 20 % dotázaných.

Otevřená otázka číslo 11, “Kolik času věnujete studiu zákonů projednávaných na plénu?”, ukázala výrazné rozdíly v pojetí práce jednotlivých poslanců. Část zákonodárců nebyla schopna svoji práci takto kvantifikovat a tudíž uváděla, že neví, nelze určit, dle pořadu, nejde to jednoduše říci, mnoho, těžko říci nebo průběžně. Další pak uváděli údaje od 2 do 25 hodin týdně. Průměrně lze stanovit dobu kolem 10 hodin týdně.

Další otázka číslo 12 byla zaměřena na aktivní využívání ústavního práva legislativní iniciativy. Jak ukazuje následující graf, 86 % poslanců navrhuje zákony.

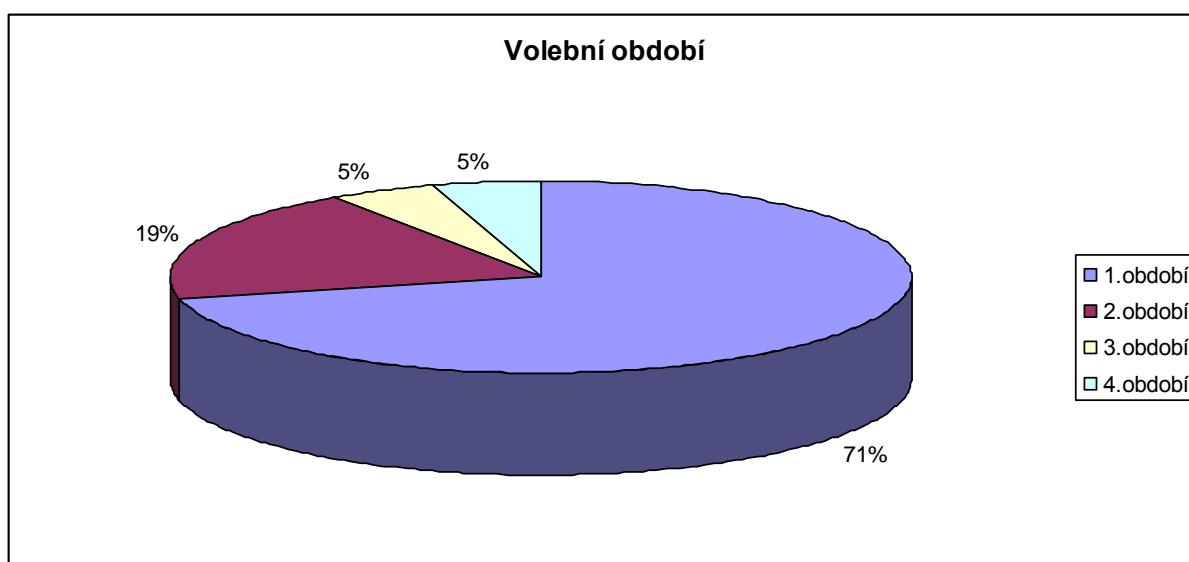


Graf č. 7

V následující otázce jsme se proto zajímali, kolik návrhů legislativy už jednotliví dotazovaní předložili. Odpovědi, vzhledem k otevřenosti otázky, byly opět značně rozličné a pohybovaly se od 2 do desítek návrhů. Zde je však nutno uvést, že mnozí poslanci uváděli, že nevědí, nejsou schopni to spočítat, či mnohdy připojí svůj podpis pod společné návrhy klubu. V průměru se pak jednalo o 5 návrhů.

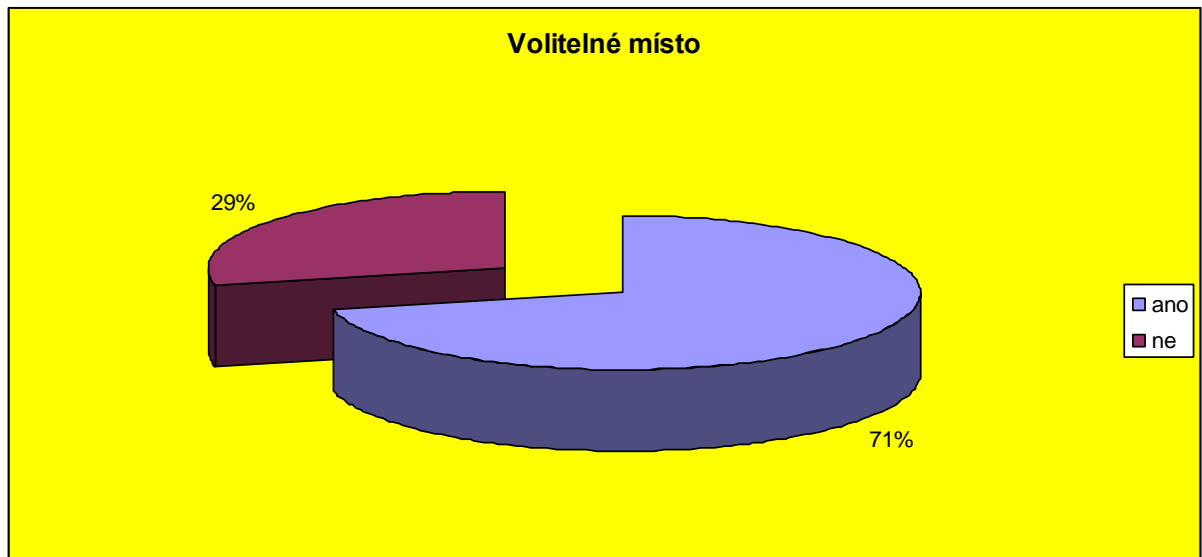
Otevřená otázka číslo 14 se zaměřila na interpelace a jejich frekvenci. Koaliční poslanci logicky ve většině případů k tomuto dotazu uvedli, že neinterpelují, nebo neodpověděli vůbec, naproti tomu jejich opoziční kolegové psali, že tak činí často. Konkrétní údaj uvedli pouze dva dotazovaní, a to 6krát ročně a 1krát za 2 měsíce.

Následující dotaz pod číslem 15 na délku členství v zastupitelském sboru ukázal, že drtivá většina těch, kteří dotazník vyplnili, jsou poslanci 1. volební období, a to v 71 %. Koreluje snad délka členství v zastupitelském orgánu s ochotou odpovídat veřejnosti na její dotazy a zapojit se do zviditelnění práce zákonodárce? Podle našeho názoru do jisté míry ano. Je však také nutné vzít v potaz, že absolutní většina poslanců současné Poslanecké sněmovny je nováčky.



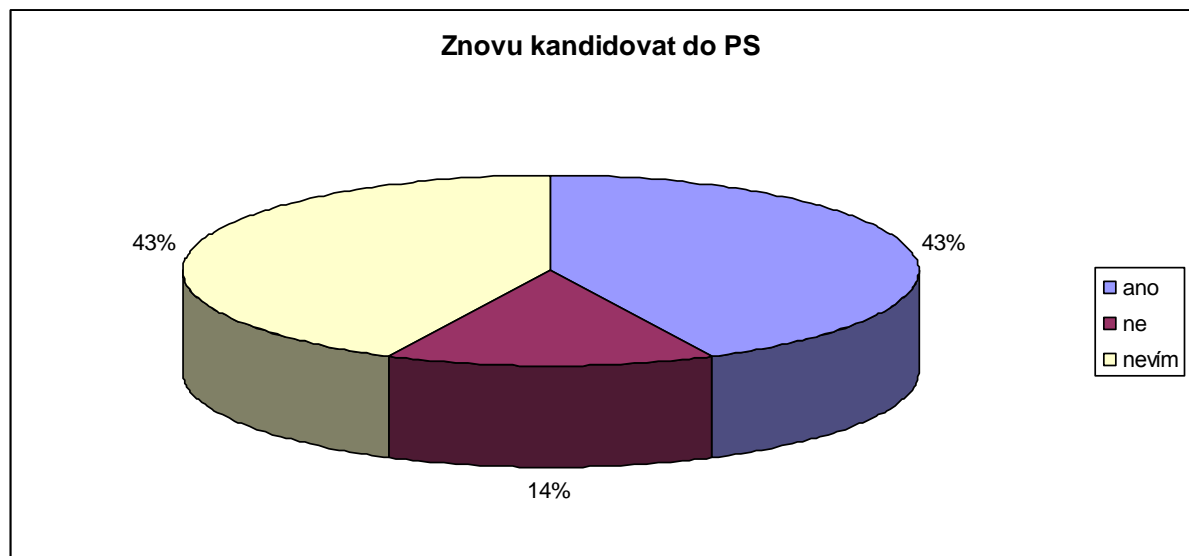
Graf č. 8

Následně jsme se zajímali, zda konkrétní respondent kandidoval na volitelném místě, případně byl do Poslanecké sněmovny tzv. vykroužkován. Většina respondentů, přesně 71 %, byla na volitelném místě kandidátní listiny politické strany, za níž kandidovali do PS.



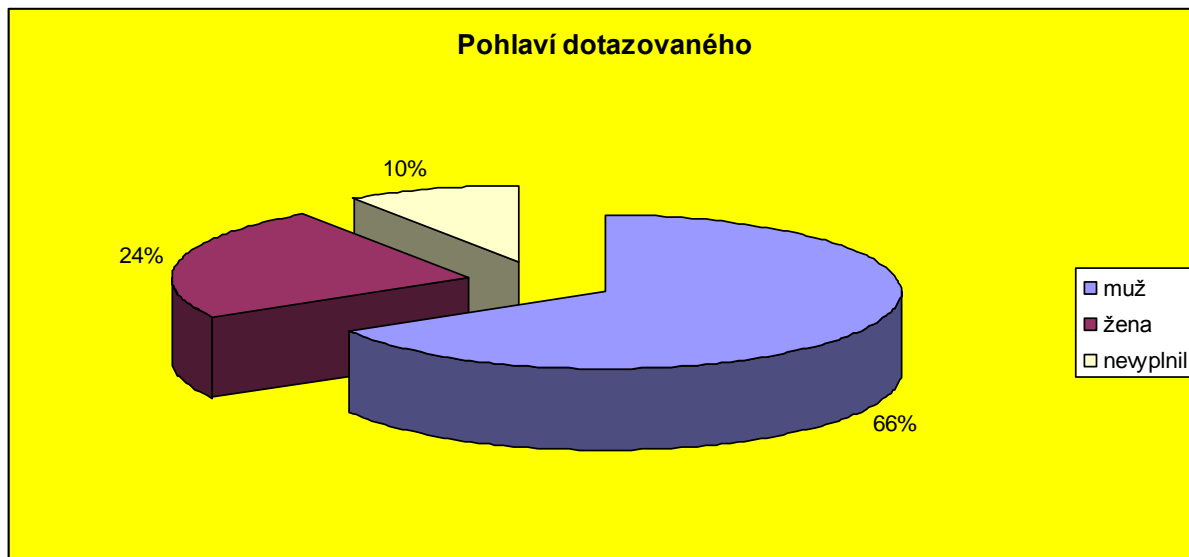
Graf č. 9

V následující otázce nás zajímalo, zda dotyčný plánuje znovu kandidovat v příštích volbách do Poslanecké sněmovny či ne. Ačkoli zbývá jen rok do následujících (řádných) voleb do Poslanecké sněmovny, jasno nemá celých 43 %, naproti tomu stejných 43 % znovu kandidovat hodlá a jen 14 % tvrdí, že už jim “poslancování” stačilo.



Graf č. 10

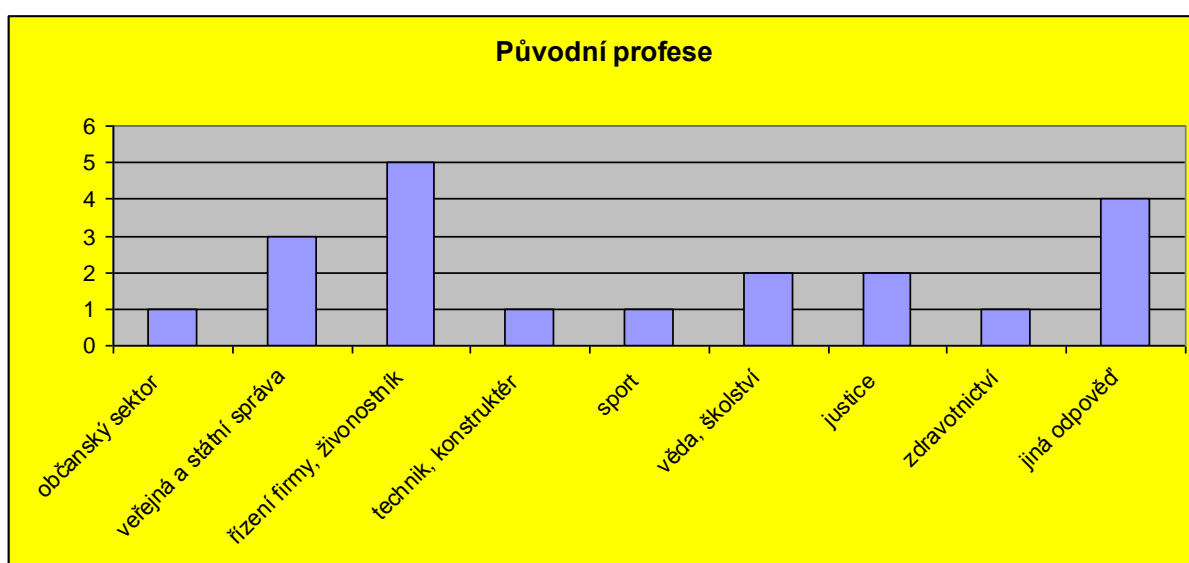
Poslední 4 otázky byly zaměřeny na základní sociodemografické informace. Víme tedy, že dotazník vyplnilo 66 % mužů, 24 % žen a 10 % nám odmítlo skutečnost uvést.



Graf č. 11

Průměrný věk poslance, jenž nám dotazník vyplnil, byl 43 let a jeho vzdělání bylo vysokoškolské.

Původní profese poslanců nám ukazuje následující graf.



Graf č. 12

2.1.2 Závěry dotazníkového šetření

Na základě obdržení všech 200 zákonodárců Poslanecké sněmovny jsme obdrželi 21 vyplněných dotazníků, tedy téměř 90 % poslanců nebylo ochotno odpovědi na základní otázky ke své práci poskytnout. Vzhledem k informacím z veřejně dostupných zdrojů se bohužel jedná o velmi častý jev¹²⁴, že poslanci na aktivity z řad občanů či odborných iniciativ příliš nereagují.

Ačkoliv dotazníky celkově vyplnilo pouze 10,5 % zákonodárského sboru, je potěšující, že máme minimálně 2 zástupce z každé politické strany, která ve volbách do Poslanecké sněmovny v roce 2010 uspěla. Tudíž můžeme hovořit alespoň o elementární reprezentativnosti vzorku. Největší ochotu podrobit se dotazníkovému šetření projevila TOP 09 a Starostové, naproti tomu nejmenší Věci veřejné.

Z dotazníkového šetření zcela prokazatelně vyplynulo, kterak je v rozhodování zákonodárce klíčové stanovisko poslaneckého klubu. Celých 68 % respondentů tvrdí, že pro jejich rozhodování je nejzásadnější právě stanovisko poslaneckého klubu, jehož jsou členy.

Je až překvapující, že téměř třetina poslanců, kteří se podělili o svoje názory a postoje v dotazníku, se domnívá, že v praxi nedisponuje volným mandátem, ačkoliv se jedná o ústavou garantovaný základní princip. A dokonce 57% většina respondentů přiznává, že se setkala s tlakem svého poslaneckého klubu na svoji osobu ohledně hlasování.

Zajímavé je, že pětina respondentů sice považuje svůj mandát za volný, ale zároveň přiznává svoji osobní zkušenost s nátlakem, aby hlasovali v souladu se stanoviskem klubu.

Domníváme se proto, že písemné dotazování potvrdilo v teorii uváděný vnitřní rozpor mezi ústavou deklarovaným volným mandátem poslance a běžnou praxí v Poslanecké sněmovně, kdy strany pro své efektivnější fungování využívají zavazování poslanců.

¹²⁴ Dostupné z: http://napistejim.cz/statistics?parliament_code=cz%2Fpsp

V rámci výkonu poslaneckého mandátu tak není ničím nestandardním, že jsou poslanci vázáni tzv. závazným hlasováním, a to dokonce i v případě tajné volby¹²⁵, která by již ze samotné podstaty měla být tou „nejsvobodnější“ metodou výběru kandidáta. Případ poslanců za ODS, kteří dokonce složili mandát, neboť nechtěli hlasovat proti závaznému stanovisku poslaneckého klubu, které bylo v rozporu s volebním programem a jejich svědomím¹²⁶, jen potvrzuje tuto praxi na půdě zákonodárského sboru.

Z odpovědí zákonodárců v dotazníkovém šetření rovněž vyplynulo, že členství v poslaneckém klubu jako elementární nutnost pro fungování ve Sněmovně vidí 47,5 % respondentů, stejný procentuální podíl respondentů to však jako nezbytnost nespatřuje.

Naproti tomu absolutní většina 71 % je přesvědčená, že (ne)členství v koaličním či opozičním klubu s sebou nese značný rozdíl. Jako základní rozdíl mezi fungováním samostatného poslance a členem poslaneckého klubu dotazovaní nejčastěji uváděli nedostatek informací, nemožnost být nominován do výborů či absenci elementárního podpůrného servisu. V souvislosti se členstvím v opozičním klubu pak viděli negativa v minimální šanci prosadit svoje návrhy, nedostatek informací či nezájem o své názory. Členové koaličních klubů naopak ve svém zařazení oceňovali dostatek informací, kontaktů a šanci podílet se na vznikající legislativě, naproti tomu kritizovali jednolitě hlasování, stav, kdy jsou vázáni povinně schvalovat vládní návrhy.

Co se podstaty práce poslance týče, dotazovaní ve všech případech uváděli schvalování zákonů. Naproti tomu právo legislativní iniciativy uvedla pouhá pětina z nich. Ačkoliv v další otázce 86 % respondentů tvrdilo, že zákonodárné iniciativy využívá a v minulosti předložili minimálně jeden, v průměru však 5 návrhů.

¹²⁵ Jak ukázala volba prezidenta NKÚ v případě poslaneckého klubu ODS – více viz. www.idnes.cz [online]. 2013. Dostupné z http://zpravy.idnes.cz/volba-kandidata-na-noveho-prezidenta-nku-ve-snemovne-pc1-/domaci.aspx?c=A130319_121240_domaci_kop [cit. 2. dubna 2013].

¹²⁶ Pakliže přistoupíme, alespoň částečně, na jejich rétoriku.

Závěrem tak můžeme tvrdit, že písemné dotazování potvrdilo jak první hypotézu o rozdílném postavení jednotlivých poslanců v rámci legislativního procesu, tak i druhou hypotézu o vnitřním rozporu mezi ústavním principem volného mandátu a reálným hlasováním a rozhodováním poslance. Přesto je však nezbytné brát stále v potaz, že pouze 10,5 % zákonodárců bylo ochotno se dotazníkového šetření zúčastnit, a proto je nutné brát uvedená data s rezervou.

2.2 Řízený rozhovor

Za účelem následného rozvinutí a potvrzení (či případně vyvrácení) dat a informací, jež byly získány za pomoci dotazníkového šetření, jsme se rozhodli v diplomové práci využít též kvalitativní metodu sociologického šetření, řízený rozhovor.

Původně jsme plánovali vést rozhovor pouze s jedním zástupcem zákonodárského sboru, s poslancem, který historicky jako jediný v Poslanecké sněmovně měl možnost být v průběhu jednoho volebního období členem nejprve koaličního poslaneckého klubu, posléze nezařazeným poslancem a nyní je členem poslaneckého klubu opoziční strany, neboť jsme byli přesvědčeni, že právě jeho zkušenosti, a zejména možnost nabídnout srovnání jednotlivých rolí, by měly být zásadním přínosem naší práce. Nicméně následně jsme se rozhodli nabídnout i postoj a názory dalších dvou poslanců, jednoho z řad koalice a dalšího opozičního, abychom nemohli být podezříváni z tendenčnosti nebo podjatosti.

Přesto jsme i nadále přesvědčeni, že stěžejní budou postoje, konkrétní zkušenosti a poznatky právě toho poslance, jenž může jako jediný nabídnout pro náš rozbor tolik potřebnou komparaci jednotlivých rolí zákonodárce, neboť pouze on může hovořit o všech skutečnostech na základě vlastní empirie, nikoli pouze z doslechu. I proto je rozhovor pořizený s tímto konkrétním člověkem výrazně obsáhlejší a zabírá největší místo v této části diplomové práce.

Všechny tři rozhovory naleznete přepsané a v neupravené podobě v příloze č. 2 této diplomové práce.

Rádi bychom předem uvedli, že aby byla udržena zaručená anonymita zákonodárců, z nichž někteří byli ochotni s námi spolupracovat pouze pod podmínkou jejího zachování, u rozhovoru předkládáme pouze základní informaci, tedy za kterou stranu byl kdo zvolen a kolikáté volební období je členem zákonodárského sboru, informace o věku, pohlaví ani funkci nebudeme z tohoto důvodu uvádět. Přesto však nebude jistě žádným překvapením, pakliže otevřeně pojmenujeme poslance, který jako jediný měl

možnost zažít veškeré podoby poslaneckého fungování ve Sněmovně – Stanislava Humla.

2.2.1 Závěry řízených rozhovorů

Ve všech třech rozhovorech nás v souladu se zkoumanými jevy nejvíce zajímal v první řadě pohled poslance na jeho postavení, fungování v rámci poslaneckého klubu či případně mimo něj. Stanislav Huml, který jako jediný zákonodárce měl možnost zažít poslanectví ve všech jeho podobách – koaliční, opoziční i nezařazenou, k tomu říká, že se jedná o zcela odlišné situace mající významný dopad na psychiku a rozhodování jednotlivce.

Vládní role poslaneckého klubu s sebou nese velkou míru odpovědnosti, nutnost hledání kompromisu s koaličními partnery, ale i značnou „nesvobodu“ pro poslance. Poslanec, podle Stanislava Humla, je v rámci demokratického rozhodování koaličního klubu tlačěn, aby hlasoval proti své vůli a proti programu. Situaci po odhlasování koaliční smlouvy, i když s ní nebude daný poslanec souhlasit (ale je většinou klubu přehlasován) dokonce nazývá začátkem „martyria“.

Naproti tomu dotazovaný koaliční poslanec zvolený za ODS vcelku věcně a logicky podotýká, že vládní poslanec má samozřejmě programová omezení a nehlasuje tak vždy dle volebního programu strany, za kterou kandidoval, ale nejčastěji na základě toho, co je dohodnuto v koaliční smlouvě. Přesto však přiznává, že vládní poslanci jsou spíše hlasovacími stroji vlády. Maximálně se mohou snažit dojednat pozměňovací návrh.

Na druhou stranu výhodou členství ve vládním poslaneckém klubu je snazší prosazování myšlenek a názorů jednotlivého poslance do zákonů, jednodušší komunikace s ministry a úředníky či dostatečná informovanost o jednání ve vládě i projednávaných návrzích.

Naopak být opozičním poslancem v aktuálním volebním období se na základě vedeného rozhovoru ukazuje jako nepříliš ideální. Dotazovaný opoziční poslanec

zvolený za ČSSD k tomu dokonce dodává, že poslanec v opozici je značně omezován. Návrhy opozičních zákonodárců jsou téměř zásadně automaticky zamítány již v prvním čtení. Stejně tak se dotazovaný opoziční poslanec vyjadřuje značně kriticky k nedostatku informací, absenci členů vlády na interpelacích i „běžné“ praxi, kdy poslanci dostanou na stůl návrh zákona nebo ještě častěji rozsáhlého pozměňovacího návrhu, na jehož prostudování mají pouze několik dní.

Klíčové pro námi analyzované skutečnosti byly odpovědi na otázku, co má největší vliv na poslancovo rozhodování v konečném hlasování. V odpovědi na tuto otázku se nám na malém vzorku dokonale ukázaly reálné rozpory mezi pojetími jednotlivých zákonodárců celého zákonodárného sboru. Zatímco pro Stanislava Humla to je svědomí a vědomí, pro koaličního poslance dohoda v koalici, případně vlastní názor, pro opozičního poslance hned několik faktorů, nejčastěji však stanovisko poslaneckého klubu a program strany.

Velice zajímavé pro studované jevy a nastolené hypotézy byly též výpovědi poslanců o rozdílech ve fungování v rámci poslaneckého klubu a mimo něj. Stanislav Huml hovoří o „obrovském rozdílu“. Nezařazený poslanec má pocit svobody a volného rozhodování, na druhou stranu ho ale nemá kdo navrhnout do výboru, což je pro reálné fungování v Poslanecké sněmovně zásadní omezení. Stejně jako absence dělby práce, která je vzhledem k rozsahu projednávané legislativní materie nezbytná. Nezařazený poslanec se totiž nestihá a ani nemůže na vše odborně ani kvantitativně připravit a musí se spolehnout na vlastní rozum a nevelký poradní tým. Koaliční poslanec k tomu dokonce dodává, že pokud poslanec chce opravdu svědomitě zvládnout celou práci, tak není prakticky možné to dělat sám. Opoziční poslanec k tomu pak doplňuje, že právě rozdělování návrhů zákonů dle specializace na poslaneckém klubu je jedna z největších výhod členství v poslaneckém klubu. Díky diskusi a existenci tzv. klubových zpravodajů¹²⁷ ví každý poslanec v klubu, minimálně ve stručnosti, o čem jednotlivé návrhy zákonů jsou, jaké jsou jeho cíle a dopady. Naproti tomu ve fungování poslance jako jednotlivce bez klubu se všichni dotazovaní

¹²⁷ Vedení (nebo přímo sám předseda) poslaneckého klubu přiděluje jednotlivé projednávané tisky kolegům poslancům z klubu dle jejich specializace a členství v garančním výboru. Klubový zpravodaj pak na jednání klubu seznamuje kolegy s tiskem a postojem strany k němu, který pak následně po diskusi většinou přijímá i celý poslanecký klub.

shodují, že samotný nezařazený poslanec nemá nejmenší šanci něco prosadit. Jednací řád jasně zvýhodňuje poslanecké kluby.

Stanislav Huml toto „nerovné“ postavení poslanců však vidí ve špatném nastavení jednacího řádu, kde jako největší problém spatřuje nemožnost práce ve výboru pro nezařazené. Což je však do jisté míry zjednodušující tvrzení. Je sice pravdou, že nezařazeného poslance nemá kdo do výboru nominovat, ale na druhou stranu ne všichni nezařazení poslanci byli po „rozchodu“ se stranou, za kterou byli zvoleni do Poslanecké sněmovny, zbaveni členství ve výborech.¹²⁸

Dalším klíčovým tématem jednotlivých rozhovorů byl princip volného mandátu a jeho praktické naplňování, praxe závazných hlasování a otázka rovnosti poslanců. Velice zajímavá je skutečnost, že v případě opozice hovoří dotazovaní poslanci o nevyužívání závazných hlasování, neboť prý není potřeba. Naproti tomu koaliční poslanec jasně říká, že závazná hlasování klubu zkrátka existují a logicky vyplývají z dohod v koalici a zajišťují snadnější vládnutí. Stanislav Huml k tomu dodává, že závazné hlasování je pravidlo „zneužívané“ koalicí, kdy mnohdy jsou poslanci v klubu masírováni a nepokrytě je jim vyhrožováno.

Slovy dotazovaného koaličního poslance tak lze shrnout, že mluvit o volném mandátu poslance je prostě sporné.

Závěrem tak lze říci, že uvedené tři řízené rozhovory jenom potvrdily, do jisté míry více rozvedly, skutečnosti získané dotazníkovým šetřením. Řízené rozhovory jasně potvrdily naprostou nezbytnost a dominanci poslaneckého klubu pro rozhodování a reálné fungování poslance na půdě Poslanecké sněmovny. Stejně tak ukázaly, že v praxi existuje velký rozdíl mezi postavením nezařazeného poslance, stejně jako mezi poslancem koaličním a opozičním. A v neposlední řadě opět ukázaly, jak složitým problémem je praxe volného mandátu v každodenním stranickém (respektive klubovém) fungování.

¹²⁸ Je však pravdou, že o členství v „lukrativních a vlivných“ výborech (zejména Rozpočtový výbor, Hospodářský výbor nebo Kontrolní výbor) přišli všichni nezařazení poslanci, stejně jako o lépe placené funkce.

2.3 Sekundární statistická data

Poté, co jsme v předešlých dvou částech analytického oddílu pracovali s primárními daty, budeme se nyní zabývat daty sekundárními. V této části diplomové práce představíme rozbor statistických dat, jež se týkají legislativního procesu, tedy jaké je celkové množství předložených návrhů zákonů, kdo tyto návrhy a v jakém procentuálním zastoupení předložil, s jakým úspěchem, stejně jako srovnání mezi jednotlivými volebními obdobími. Chceme tak vedle kvalitativního šetření pomocí řízeného rozhovoru s jednotlivými poslanci a dotazníkového šetření nabídnout i ryze kvantitativní metodu, která spočívá v ničem neovlivnitelné analýze tvrdých dat procesu tvorby zákonů.

Využijeme k ní základních dat interaktivní databáze legislativního procesu¹²⁹, kterou připravil Parlamentní institut ve spolupráci s odborem informatiky Poslanecké sněmovny a Parlamentní knihovnou. Veškerá na následujících stránkách použitá data budou čerpána pouze z této interaktivní databáze a proto již dále nebudeme uvádět zdroj.

Pro potřeby naší diplomové práce jsme vzali v potaz aktuální volební období zkrácené na roky 2010 – 2012, abychom mohli nabídnout srovnání, tak i volební období 2002 – 2006 a 2006 – 2010.

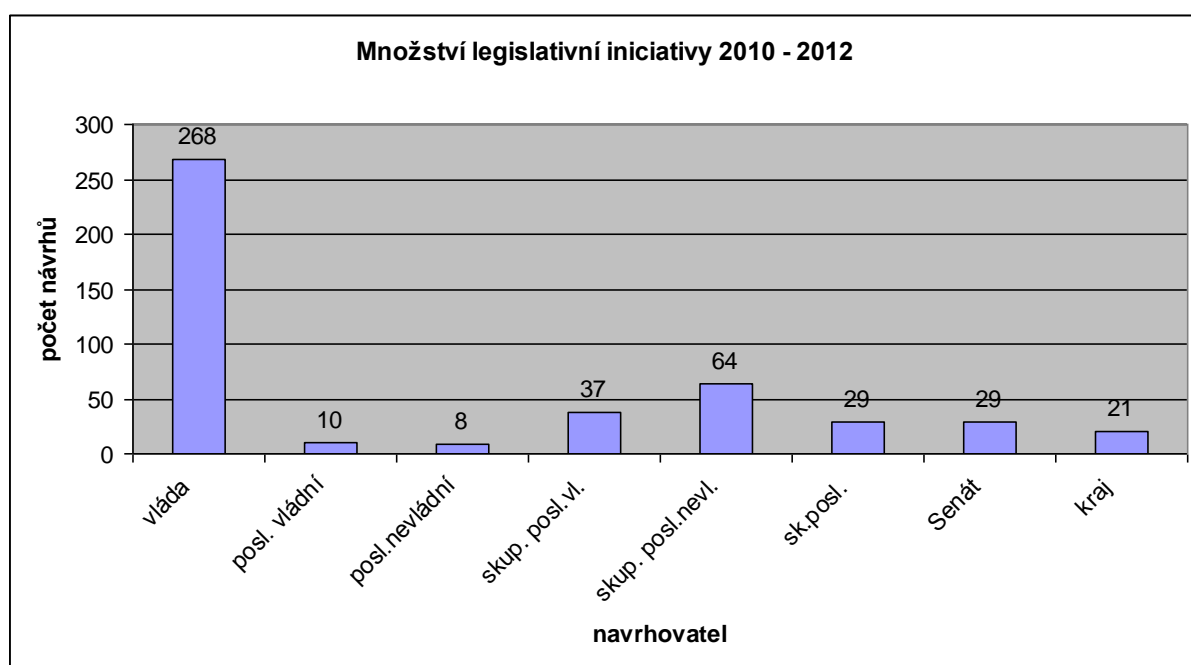
2.3.1 Volební období 2010 – 2014¹³⁰

Právem navrhopvat zákony na základě článku 41 Ústavy disponuje vláda, poslanec, skupina poslanců, Senát nebo zastupitelstvo vyššího územního samosprávného celku. Z následujících dvou grafů je zřejmé, že tohoto práva legislativní iniciativy nejvíce využívá vláda, a to v 57 % případů, následně skupina nevládních poslanců se 14 %, skupina vládních poslanců v 8 %, Senát jako celek stejně jako skupina poslanců napříč vládními a nevládními stranami v 6 %, následně kraje v 5 % a nejméně pak poslanci jako jednotlivci, ať už z vládního či opozičního tábora, ve 2 %.

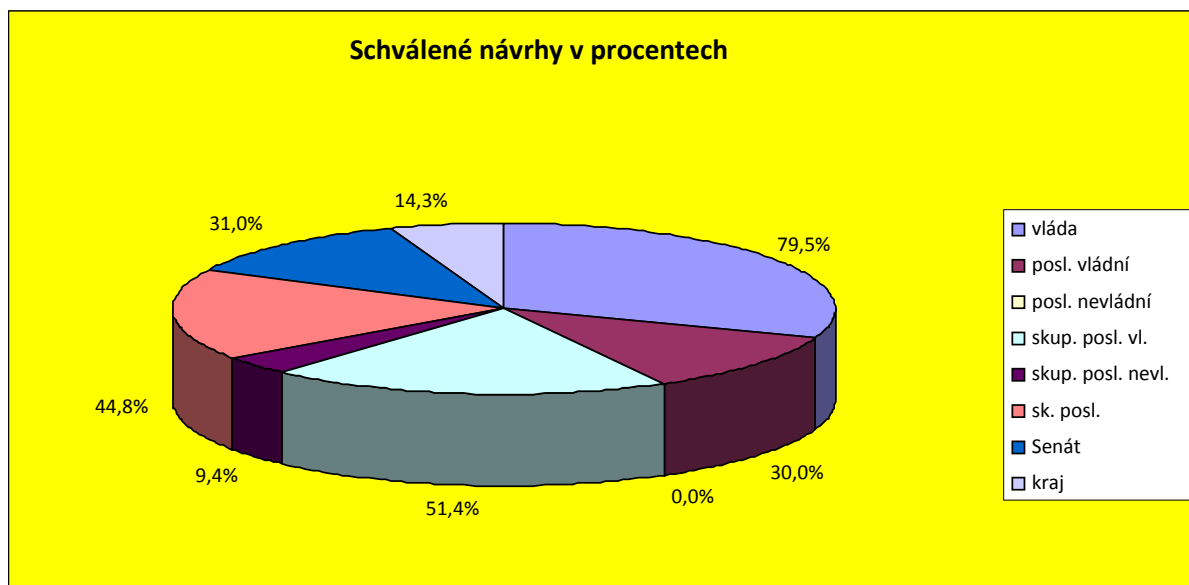
¹²⁹ Dostupné z: <http://www.psp.cz/eknih/cdrom/snstat/2010ps/snstat.html>

¹³⁰ Pro potřeby naší práce zkrácené na květen 2010 - prosinec 2012

Nicméně právo legislativní iniciativy a reálné schválení zákona ve všech třech čteních představují dvě diametrálně odlišné věci. Jak ukazuje následující graf č. 13, návrhy Vlády ČR Poslanecká sněmovna schvaluje téměř v 80 %, naproti tomu legislativní iniciativa opozičního poslance vychází v tomto volebním období úplně vniveč. Návrhy jednotlivých poslanců z vládního tábora jsou pak schváleny ve 30 %. Zajímavé je také sledovat, že ačkoli skupiny nevládních poslanců navrhují v rámci skupin nejvíc zákonů, úspěšné schválení čeká na pouhých necelých 10 % jejich návrhů, zatímco takové celky poslanců z koalice jsou úspěšné již ve více než 51 % a skupiny tvořené vládními i nevládními poslanci pak ve 45 %. Legislativní návrhy Senátu jsou schvalovány Sněmovnou v 31 %, krajů pak ve 14 %.



Graf č. 13



Graf č. 14

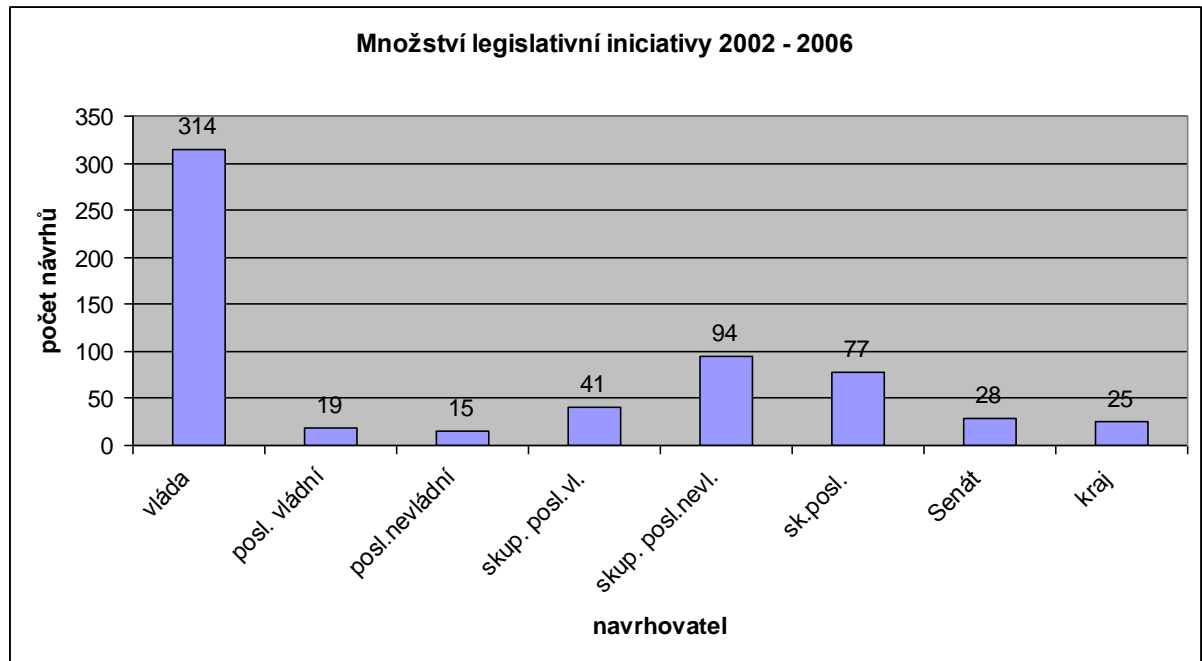
Ze všech výše uvedených dat je naprosto zřejmé, že legislativnímu procesu jasně a vcelku logicky dominuje vláda a že zákonodárná iniciativa poslanců z nevládních stran (včetně nezařazených) má výrazně menší šanci na úspěch, dokonce i v porovnání s individuální aktivitou koaličního poslance.

2.3.2 Volební období 2006 - 2010

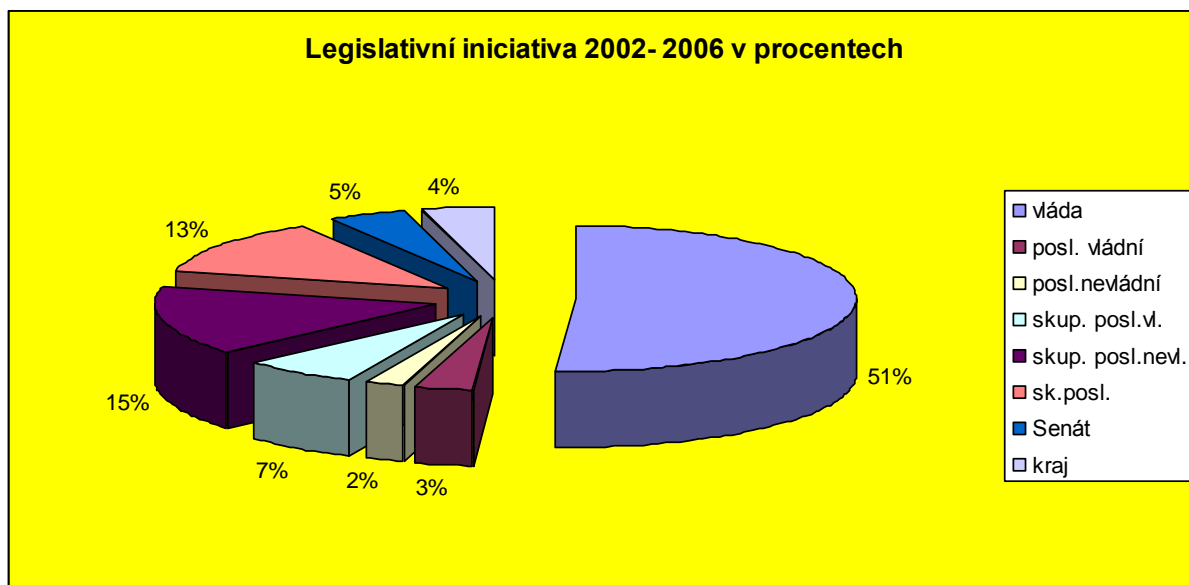
Volební období 2006 – 2010 představilo typický rys současného volebního systému, tedy pád vlády a výměnu na pozici premiéra. Více než rok trvající existence úřednické vlády, na jejímž složení se musely domluvit původně vládní strany s opoziční ČSSD, se samozřejmě projevila na půdě Poslanecké sněmovny a je nejspíše i příčinou menšího počtu přijímané legislativy, stejně jako složitého určení sněmovní většiny a opozice ve Sněmovně, tedy i nejasné definice toho, který poslanec je vládní či nevládní. To však rozhodně nemůže být důvodem, proč toto období vynechat a nevyužít ho pro potřeby naší komparativní analýzy.

Jak ukazují následující grafy, dominantním legislativním iniciátorem je stále vláda, jež předkládá stejně jako v aktuálním období více než polovinu návrhů, následovaná skupinou nevládních poslanců s 15 % (proti dnešním 17 %). Naproti tomu ve srovnání s volebním obdobím 2010 – 2012 podávala výrazně více návrhů skupina poslanců

napříč politickým spektrem, a to 13 % oproti 6 %, což je jen logický důsledek "opoziční spolupráce". Naproti tomu se stejnou logikou skupina vládních poslanců předložila procentuálně méně návrhů než dnes. V ostatních kategoriích pak jsou zastoupení v procentech velmi podobná aktuálnímu období.

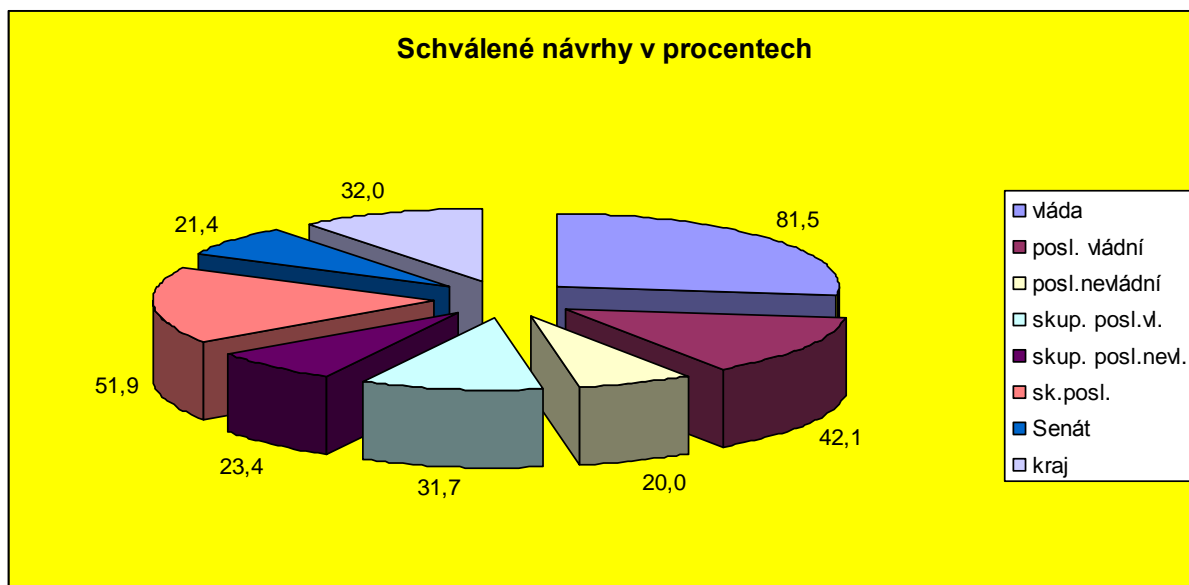


Graf č. 15



Graf č. 16

Z hlediska úspěchu jednotlivých návrhů v průběhu legislativního procesu je zřejmé, že procento úspěšných vládních návrhů je téměř totožné s následujícím volebním obdobím, v tomto případě to činí dokonce 81,5 %. Zajímavý je však posun v úspěšnosti návrhů jak z řad skupin poslanců, tak i jednotlivců, potvrzující výše uvedené skutečnosti „úřednického“ vládnutí. Ve volebním období 2006 – 2010 totiž bylo schváleno pouze 32 % návrhů skupin provládních poslanců oproti více než 51 % v následujícím období, naproti tomu u skupin napříč politickým spektrem se jednalo o 52% úspěšnost oproti aktuálním 45 %. Stejně tak skupinám nevládních poslanců se dařilo v období 2006 – 2010 o více než 13 %, když jejich iniciativa měla úspěch v 23,5 %. Nejzajímavější je ale posun v oblasti individuální iniciativy, kdy návrhy poslanců vládního tábora byly schváleny ve 42 % oproti aktuálním 30 % a u poslanců nevládních dokonce došlo k posunu o 20 %, tedy z minulých 20 % na dnešních 0 %. U Senátu je naopak ve volebním období 2006 – 2010 patrná menší úspěšnost, pouze 21,5 % ve srovnání s dnešními 31 %, naopak u krajů výrazný posun směrem nahoru ze 14 % na 32 %.



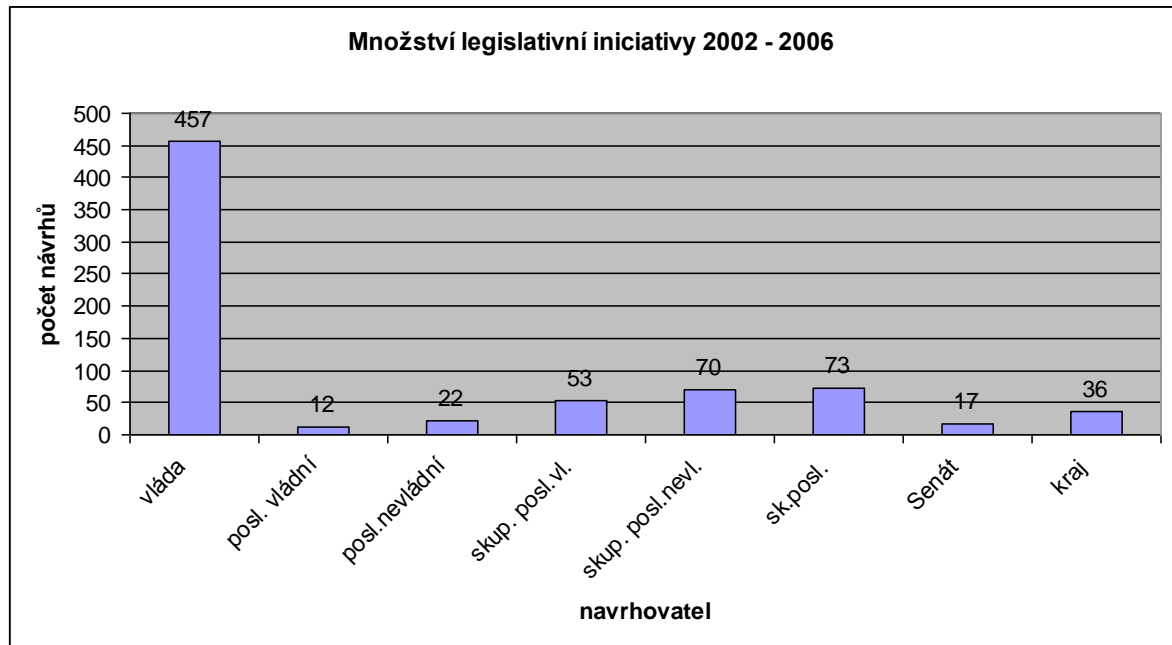
Graf č. 17

Závěrem lze tedy shrnout, že volební období 2006 – 2010 bylo výrazně ovlivněno nestabilitou vlády Mirka Topolánka a existencí vlády kompromisu mezi dvěma nejsilnějšími stranami – úřednickou vládou bývalého premiéra Jana Fischera. Toto je patrné nejen na složitém vymezení koalice a opozice, menším celkovém počtu předložených návrhů zákona, ale také na výraznějším úspěchu návrhů z řad opozice, ať už individuálních, skupin poslanců nebo krajů, které byly již tehdy vedeny „opoziční“ ČSSD. Ovšem jako základní fakt i nadále zůstává naprostá dominance vládních návrhů a zejména jejich úspěšnost, jež dokonce v období 2006 – 2010 přesáhla 80 %.

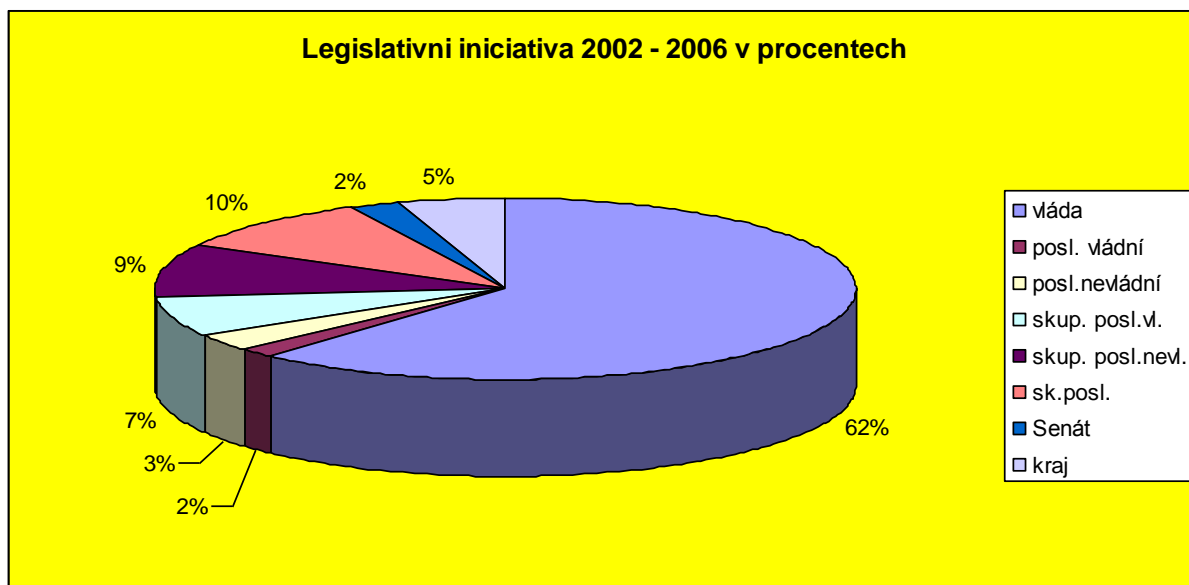
2.3.3 Volební období 2002 – 2006

V posledním období zvoleném ke komparativní analýze vidíme opět jasnou převahu vlády jako hlavního navrhovatele zákonů. Ve volebním období 2002 – 2006 navrhla 457 zákonů, což tvořilo opět nadpoloviční většinu veškeré legislativní iniciativy, v tomto případě 62 %. Zajímavé je však sledovat odlišnosti v iniciativě skupin a jednotlivců v porovnání s aktuálním volebním obdobím. Skupiny poslanců z nevládních řad navrhovaly zákony tentokrát pouze v 9 % (naproti dnešním 14 %), celky poslanců napříč politickým spektrem byly naopak aktivnější a předložily 10 % návrhů oproti 6 % dnes. Pouze poslanci vládní koalice na tom byli procentuálně téměř

totožně a podali 7 % návrhů. Dále pak poslanci – jednotlivci z řad opozice i koalice předložili 3 %, respektive 2 % návrhů, tedy skoro stejně jako v aktuálním období. Velmi podobně si ve srovnání s dneškem vedly kraje, které využily své zákonodárné iniciativy v 5 %. Naproti tomu Senát byl s 2 % výrazně pasivnější.

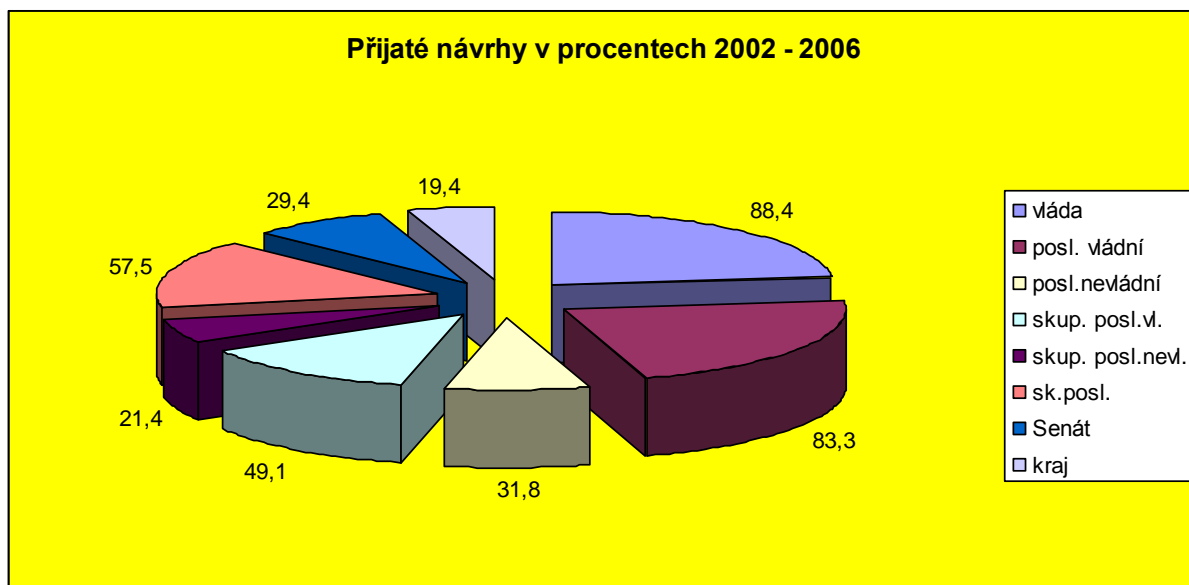


Graf č. 18



Graf č. 19

Ve volebním období 2002 – 2006 jsme svědky ještě zřetelnější dominance vlády ve schvalování jí samotnou navržené legislativy, neboť bylo úspěšných dokonce až 88,5 % jejích návrhů. Zajímavější je výrazně vyšší míra úspěšnosti návrhů z pera jednotlivých poslanců vládní koalice, kdy v období 2002 – 2006 to je až 83,3 % (oproti pouhým 30 % dnes). Stejně tak poslanci opozice byli výrazně efektivnější, neboť v případě jejich individuálních návrhů se jednalo o téměř 32% úspěšnost oproti dnešnímu číslu 0 % a v případě jejich skupin o 21,4 % proti dnešním 9,4 %. Na rozdíl od nich skupinám poslanců z řad koalice se daří více dnes s 51,5 % proti 49 % v letech 2002 – 2006, stejně jako Senátu v 31 % oproti 29,4 %. Návrhy krajských zastupitelstev byly schváleny v 19,4 %, v současnosti to je 14,3 % a u poslanců napříč spektrem pak v 57,5 % oproti aktuálním 51,4 %.



Graf č. 20

Závěrem tak lze shrnout, že ve volebním období 2002 – 2006 byly vládní návrhy nejúspěšnější, a to nejen ve srovnání s dalšími subjekty disponujícími právem legislativní iniciativy, ale i v celkové komparaci napříč volebními obdobími. Výrazně překvapivější je však úspěch individuálních poslaneckých návrhů. Markantní rozdíl oproti současnosti poukazuje nejen na úspěch zákonodárné iniciativy koaličních poslanců jako jednotlivců, ale také na efektivitu jednotlivých poslanců či jejich skupin z řad opozice.

2.3.4 Závěr statistické části

Z uvedené analýzy statistických dat je naprosto zřejmé, že v aktuálním volebním období má legislativní iniciativa poslanců z nevládních stran (včetně poslanců nezařazených) výrazně menší šanci na úspěch, a to i v porovnání s individuální aktivitou koaličního poslance.

Dalo by se argumentovat, že se jedná o logický důsledek principu parlamentní demokracie, kde vláda disponuje většinou v Poslanecké sněmovně, logicky tak využívá svého práva legislativní iniciativy k prosazení vlastní politiky, a to na úkor jednotlivých poslanců či jejich skupin, zejména pak z opozice. Nicméně komparativní zkoumání minulých období tuto logiku nejenže nepotvrzuje, ale dokonce i popírá.

Evidentně totiž s koaliční smlouvou z roku 2010 došlo k výraznému posunu pozice poslance v rámci schvalovacího procesu, neboť v minulých volebních obdobích (jak dokládají grafy z let 2002 – 2006, 2006 - 2010) nebyl rozdíl ve schvalování návrhů opozičních a koaličních poslanců, jak jednotlivců, tak skupiny, takto markantní.

Analýza též ukazuje, že pro opoziční zákonodárce je výrazně výhodnější utvořit skupinu poslanců, ideálně spolu s koaličními kolegy a návrh zákona podat společně. Tímto způsobem totiž dochází k výraznému navýšení úspěšnosti legislativních iniciativ ve srovnání s návrhy poslanců, které pocházejí pouze z řad opozice, případně dokonce od jednotlivců.

2.4 Případová studie – Stavební zákon¹³¹

Jako poslední výzkumnou metodu této diplomové práce jsme zvolili případovou studii. Legislativní proces a role poslance se nejlépe ukáže na konkrétním případě, tedy na popisu legislativního procesu konkrétního návrhu zákona. Jelikož 80 % projednávané legislativy je technického charakteru, ve většině případů též transpozice evropského práva, u kterých bývá proces projednávání mnohdy urychlen, vybrali jsme jako modelový příklad jeden z největších a nejkřičivějších zákonů tohoto volebního období – stavební zákon.

Na následujících stránkách postupně představíme, jak návrh zákona procházel Poslaneckou sněmovnou od momentu schválení vládou a jeho postoupení Poslanecké sněmovně, přes první čtení až opakovaná jednání výboru, odborný seminář až po návrat návrhu ze Senátu. A dokážeme, proč je Poslanecká sněmovna správně typologicky řazena do pracovních parlamentů a ukážeme klíčovou roli výborů.

Vláda schválila návrh zákona č. 183/2006 o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon) ve znění pozdějších předpisů a některé související zákony dne 21. prosince 2011 na své 48. schůzi a postoupila ho Poslanecké sněmovně.

Organizační výbor Poslanecké sněmovny na své 44. schůzi dne 19. 1. 2012 určil zpravodajem tohoto tisku pod číslem 573 poslance Jaroslava Krupku jako člena gesčního výboru – Výboru pro veřejnou správu a regionální rozvoj.

Tisk 573/0 byl zařazen na nejbližší 33. schůzi Poslanecké sněmovny a dne 1. 2. 2012 proběhlo první čtení tohoto návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a některé související zákony. Návrh zákona představil za navrhovatele ministr pro místní rozvoj Kamil Jankovský a zpravodaj Jaroslav Krupka přednesl zpravodajskou zprávu. V rozpravě k tomuto tématu pak nevystoupil už žádný z poslanců. Na návrh zpravodaje i organizačního výboru hlasovala Poslanecká

¹³¹ Stavební zákon - vládní návrh zákona č. 183/2006 Sb. o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon) ve znění pozdějších předpisů a některé související zákony

sněmovna o přidělení tisku Výboru pro veřejnou správu a regionální rozvoj. Následně pak Výboru hospodářskému a Výboru pro životní prostředí.

Na 21. jednání Výboru pro veřejnou správu a regionální rozvoj dne 22. února v 10:00 hodin bylo zahájeno jednání o vládním návrhu zákona č. 183/2006 Sb. o územním plánování a stavební řádu (stavební zákon) ve znění pozdějších předpisů a některé související zákony. Po úvodním slově předsedy výboru Stanislava Polčáka, který upozornil kolegy poslance na konání odborného semináře k tématu stavebního zákona, vystoupil za předkladatele náměstek ministra pro místní rozvoj Ing. Miroslav Kalous s předkladatelskou zprávou, ve které vysvětlil důvody, které vedou ministerstvo k předložení novely. Následně vystoupil se svojí zpravodajskou zprávou zpravodaj pro tento tisk Jaroslav Krupka, který upozornil zejména na problematická místa novely a navrhl přerušení projednávání s tím, že se následující den k tématu koná odborný seminář. Dále pak představil harmonogram dalšího projednávání tisku s tím, že na 14. března svolal setkání klubových zpravodajů a požádal o zaslání pozměňovacích návrhů do 23. března 2012, aby 4. dubna mohl tento tisk včetně pozměňovacích návrhů opět projednat výbor. Po krátkém vystoupení poslance Ing. Jiřího Krátkého s konkrétním dotazem byl hlasován návrh na přerušení projednávání tisku a bylo schváleno usnesení č. 84.

Dne 23. února 2012 od 10:00 do 12:00 hodin proběhl na půdě Poslanecké sněmovny ve Státních aktech pod záštitou Výboru pro veřejnou správu a regionální rozvoj odborný seminář k tématu stavebního zákona. Za předkladatele návrhu nejprve vystoupil s krátkým představením návrhu náměstek MMR Kalous, poté zpravodaj výboru Jaroslav Krupka a následně byla otevřena diskuse, ve které vystoupili další hosté a přítomní. Mezi účastníky semináře byli mimo členů výboru a zástupců MMR, také zástupci dalších dotčených ministerstev (MF, MPO, MZe), obcí (např. Veselí, Česká skalice, Staňkov, Štěnovice, Nýrsko...), neziskových organizací a ekologických hnutí (AI, Arnica...), dotčených oborových organizací a svazů (ČKAIT, SMO, SVOV...), kteří tak měli možnost komentovat návrh zákona, jeho jednotlivé body a přednést vlastní návrhy či pouze seznámit navrhovatele zákona a zákonodárce s vlastními praktickými zkušenostmi.

Dne 4. dubna 2012 na jednání 23. schůze Výboru pro veřejnou správu a regionální rozvoj bylo opět otevřeno projednávání sněmovního tisku 573. Jednání zahájil v zastoupení předsedy výboru jeho místopředseda Ing. Jiří Petřů a požádal o úvodní slovo zpravodaje tisku Jaroslava Krupku a o zhodnocení došlých pozměňovacích návrhů. Následně pak byl o totéž požádán zástupce navrhovatele náměstek ministra pro místní rozvoj Ing Miroslav Kalous. Následně na jednání výboru vystoupili zástupci odborné, novelou dotčené, veřejnosti ze Svazu měst a obcí, zástupce autorizovaných inspektorů, SPOV, občanského sdružení Českomoravské asociace autorizovaných inspektorů apod., kteří přicházeli s komentáři, výtkami či návrhy konkrétních pozměňovacích návrhů, které by si však pro zařazení k projednávání musel osvojit některý z poslanců. V 11:30 hod. ukončil předsedající poslanec Petřů rozpravu a po závěrečném shrnutí rozpravy navrhl zpravodaj Krupka přerušení rozpravy, které bylo usnesením č. 97 schváleno.

Dne 22. května 2012 v 13:00 hodin na 25. schůzi Výboru pro veřejnou správu a regionální rozvoj bylo zahájeno 3. výborové projednávání stavebního zákona. Zástupce navrhovatele náměstek Kalous uvedl, že novela byla projednána mimo Výboru pro veřejnou správu a regionální rozvoj také na Hospodářském výboru a též na Výboru pro životní prostředí a představil materiál se všemi pozměňovacími návrhy, na kterých byly barevně odlišeny návrhy HV. Dále uvedl, že po konzultacích s Hl. m. Prahou a diskusích na HV a VŽP a vzhledem k připravované reformě státní správy dojde k úpravě jednoho z článků diskutované novely. Následně zpravodaj Krupka informoval o tom, že veškeré pozměňovací návrhy byly postoupeny MMR, které připravilo tabulku rozdělující pozměňovací návrhy na: MMR bez výhrad odsouhlaseny, s výhradou, nedoporučeny a upřesňující.

Následně předseda výboru zopakoval, že je otevřena obecná rozprava a vyzval členy výboru k případnému podávání pozměňovacích návrhů. Poslanec Petřů následně přednesl 2 drobné pozměňovací návrhy. Posléze poslanec Babor požádal o vysvětlení konkrétní situace ohledně předkupního práva obce, aby si mohl osvojit konkrétní pozměňovací návrh SMO a SPOV, ke kterému se přihlásil i poslanec Polčák a následně vyjádřil i poslanec Šulc. Svůj pohled na dotazovaný problém přednesl vedle náměstka Kalouse též přímo ministr pro místní rozvoj Jankovský, který se závěrečného jednání také účastnil.

Poté byla předsedou výboru Polčákem uzavřena obecná rozprava a otevřena podrobná, do které se přihlásil s konkrétními texty 2 pozměňovacích návrhů poslanec Petřů, poslanec Babor se formálně přihlásil k pozměňovacímu návrhu SPOV a SMO. Následně už zpravodaj Krupka přednášel jednotlivé okruhy pozměňovacích návrhů, jak je připravilo MMR.

Z první skupiny pozměňovacích návrhů, tedy MMR bez výhrad, byly odsouhlaseny všechny. Pozměňovací návrh poslance Petřů, které MMR podpořilo, byl také schválen, naproti tomu negativní postoj MMR vedl k tomu, že pozměňovací návrh poslance Babora schválen nebyl. Druhá skupina pozměňovacích návrhů, které MMR odsouhlasilo s výhradou, byla také kompletně schválena, stejně jako ty upřesňující. Poslední skupina – pozměňovací návrhy MMR nedoporučené, nebyla vůbec hlasována, neboť si jednotlivé pozměňovací návrhy žádný z poslanců výboru nepřisvojil a tudíž byly nehlasovatelné.

Zpravodaj Krupka pak přednesl návrh usnesení č. 108, kterým výbor schvaloval celý návrh novely spolu s odsouhlasenými pozměňovacími návrhy. Pro toto usnesení se hlasováním ANO vyjádřilo 12 poslanců, NE žádný a 2 se zdrželi.

Celé schválené usnesení pak bylo postoupeno předsedkyni Poslanecké sněmovny a zpravodaj byl pověřen jeho představením na plénu sněmovny v druhém čtení.

Dne 7. června 2012 na 40. schůzi Poslanecké sněmovny byl zařazen jako bod č. 7 vládní návrh zákona, kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a některé související zákony, sněmovní tisk 573 - druhé čtení. Z pověření vlády tento návrh uvedl ministr pro místní rozvoj Kamil Jankovský. Zpravodaj výboru pro veřejnou správu a regionální rozvoj poslanec Jaroslav Krupka přednesl zpravodajskou zprávu, ve které Sněmovnu seznámil s usnesením č. 108 Výboru pro veřejnou správu a regionální rozvoj, který na své schůzi 23. května po projednání navrhl přijmout sněmovní tisk číslo 573 ve znění pozměňovacích návrhů, které byly přijaty tímto výborem.

Zpravodaj Hospodářského výboru pan poslanec František Sivera přednesl informaci o usnesení výboru č. 176 z 27. schůze, konané 16. května 2012, které doporučuje

Poslanecké sněmovně Parlamentu České republiky projednat a schválit sněmovní tisk 573 ve znění schválených pozměňovacích návrhů, které jsou uvedeny pod číslem 1 až 33 obsažených v doručeném tisku 573/1. Poté doporučil schválení i zpravodaj Výboru pro životní prostředí ve znění přijatých pozměňovacích návrhů podle usnesení tohoto výboru číslo 51 z 22. schůze ze dne 22. května 2012. Návrh prošel obecnou rozpravou, kde k tomuto tématu vystoupili 4 poslanci, a stejně tak rozpravou podrobnou, do které se zapojilo 9 poslanců, kteří načetli své pozměňovací návrhy.

Podané pozměňovací návrhy byly následně zpracovány jako tisk 573/4, který byl rozeslán 8. 6. 2012 v 11:02.

Třetí čtení návrhu zákona bylo zařazeno na jednání jako bod č. 73 40. schůze Poslanecké sněmovny a proběhlo dne 15. června. 2012. U stolku zpravodajů zaujal místo ministr pro místní rozvoj Kamil Jankovský a zpravodaj Výboru pro veřejnou správu a regionální rozvoj poslanec Jaroslav Krupka přednesl v rámci podrobné rozpravy legislativně technické úpravy a následně seznámil Sněmovnu s hlasovací procedurou. Po sérii hlasování o legislativně technických úpravách a jednotlivých pozměňovacích návrzích došlo i na hlasování s pořadovým číslem 176 o návrhu celého zákona, kdy z 165 přítomných poslanců hlasovalo 118 pro a 4 proti, čímž byl s návrhem zákona Poslaneckou sněmovnou vysloven souhlas.

Poslanecká sněmovna postoupila dne 25. 6. 2012 návrh zákona Senátu jako tisk 377/0. Organizační výbor Senátu dne 26. 6. 2012 na své 40. schůzi stanovil garančním výborem Výbor pro územní rozvoj, veřejnou správu a životní prostředí a zpravodajem senátora Pavla Eyberta a přikázal tisk také k projednání do Výboru pro hospodářství, zemědělství a dopravu, Ústavně-právního výboru.

Ústavně-právní výbor Senátu, jehož zpravodajem byla sen. Mgr. Soňa Paukrtová, projednal návrh na své 49. schůzi dne 11. 7. 2012 a k návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a některé související zákony přijal usnesení č. 228, kterým přerušil projednávání senátního tisku č. 377 do 17. července 2012 do 12:45 a pověřil předsedu výboru senátora Miroslava Antla, aby předložil toto usnesení předsedovi Senátu Parlamentu ČR.

Následně 12. července 2012 na 29. schůzi projednal tisk 377 i Výbor pro hospodářství, zemědělství a dopravu. Zpravodajem výboru pro jednání na schůzi senátu byl určen senátor Jaromír Strnad. Po úvodním slově zástupce předkladatele Ing. Miroslava Kalouse, náměstka ministra pro místní rozvoj ČR, po zpravodajské zprávě senátora Jaromíra Strnada a po rozpravě, v usnesení č 288 doporučil Senátu Parlamentu ČR vrátit návrh zákona Poslanecké sněmovně s pozměňovacími návrhy. Výbor pověřil předsedu výboru senátora Jana Hajdu, aby předložil toto usnesení předsedovi Senátu.

Na 50. schůzi Ústavně-právního výboru konané dne 17. července 2012 pokračovalo projednávání senátního tisku 377. Po úvodním slově Ing. Miroslava Kalouse, náměstka ministra pro místní rozvoj, který vystoupil jako zástupce navrhovatele, po zpravodajské zprávě senátorky Soni Paukrtové a po rozpravě i tento výbor doporučil Senátu Parlamentu ČR vrátit projednávaný návrh zákona Poslanecké sněmovně PČR s pozměňovacími návrhy, které uvedl v příloze usnesení č. 232.

Senát zařadil tisk na svou 24. schůzi a projednal jej dne 18.7.2012. V úvodu Senát s návrhem seznámil ministr pro místní rozvoj Kamil Jankovský, představil ho jako výhodný k zjednodušení procesu územního a stavebního řízení a vysvětlil, které změny k tomuto efektu přispějí. Ministr návrh označil jako kompromis po projednávání v Poslanecké sněmovně a v samém úvodu se taky vyjádřil k pozměňovacím návrhům z jednotlivých senátních výborů ve smyslu, že narušují logiku novely a jako ministerstvo s nimi nemůže vyslovit souhlas. Po vystoupení jednotlivých zpravodajů pověřených senátních výborů byla otevřena obecná rozprava. V obecné rozpravě vystoupilo celkem 5 senátorů, v rozpravě podrobné 3 senátoři. Následně Senát odhlasoval navržené senátní pozměňovací návrhy, se kterými po hlasování č. 13 vrátil návrh zákona Poslanecké sněmovně ve znění přijatých pozměňovacích návrhů. V tomto hlasování bylo registrováno 66 senátorek a senátorů, kворum pro přijetí 34, pro návrh se vyslovilo 63, proti nikdo. Odůvodněním usnesení č. 673 Senátu na schůzi Poslanecké sněmovny byl pověřen senátor Pavel Eybert a senátorka Soňa Paukrtová.

Dne 24.7.2012 vrátil Senát tisk do Poslanecké sněmovny k dokončení legislativního procesu.

Návrh zákona ve znění, ve kterém byl postoupen Senátu, byl rozeslán 25. 7. 2012 poslancům jako tisk 573/5. Senátní verze návrhu zákona pak byla doručena Sněmovně a rozeslána 25. 7. 2012 poslancům jako tisk 573/6.

Dne 19. 9. 2012 na 46. schůzi Poslanecké sněmovny byl vrácený návrh stavebního zákona zařazen na jednání jako bod č. 4. K usnesení Senátu a k pozměňovacím návrhům se jako první vyjádřil ministr pro místní rozvoj Kamil Jankovský, který vyjádřil svůj názor k nekonceptnosti senátních pozměňovacích návrhů, k nimž uvedl i příklady. Po něm dostal slovo původní sněmovní zpravodaj Jaroslav Krupka. V obecné rozpravě vystoupil senátor Pavel Eybert s odůvodněním usnesení Senátu. Do obecné rozpravy se poté zapojil už jenom poslanec Stanislav Polčák. Po uzavření rozpravy bylo zahájeno hlasování s pořadovým číslem 63 o přijetí návrhu zákona ve znění schváleném Senátem, podle sněmovního tisku 573/6. Přihlášeno bylo 188 poslanců, pro hlasovalo 39, proti 109, takže v tomto znění zákon nebyl nepřijat.

Hlasování s pořadovým číslem 64 probíhalo podle § 97 odst. 5., kde je k přijetí usnesení zapotřebí souhlasu nadpoloviční většiny poslanců, tedy 101. Z přihlášených 188 poslanců pro schválení zákona v původním znění, tak jak ho schválila Sněmovna, hlasovalo 122, proti 18. Sněmovna tedy setrvala na původním návrhu zákona, jak je uvedeno v usnesení č. 1271. Zákon byl doručen prezidentovi k podepsání 26. 9. 2012. Prezident Václav Klaus zákon podepsal 1. 10. 2012. Následně byl schválený zákon doručen k podpisu premiérovi 5. 10. 2012. Zákon byl vyhlášen 22.10. 2012 ve Sbírce zákonů v části 130 pod číslem 350/2012 Sb.

2.4.1 Závěry případové studie

Na tomto konkrétním případě jsme se pokusili ukázat legislativní proces v detailu, představit reálné fungování Poslanecké sněmovny, jejích orgánů a roli jednotlivých aktérů, jednotlivá čtení na půdě Sněmovny, zkráceně i jednání Senátu a návrat návrhu zákona z něj do Sněmovny, stejně jako délku celého schvalovacího procesu, který v tomto konkrétním případě trval téměř celý jeden rok.

Uvedený příklad stavebního zákona nám však poskytl zejména potřebný důkaz, proč je český parlamentarismus klasifikován jako pracovní, neboť klíčová část projednávání stavebního zákona probíhala na odborném výboru (výborech), nikoliv v diskusi na plénu Poslanecké sněmovny, kde již k tématu byla vedena značně omezená debata. V prvním čtení k zákonu nevystoupil mimo zpravodaje jediný poslanec, v druhém čtení v obecné rozpravě pouze 4 zákonodárci a 9 v podrobné rozpravě načetlo svůj pozměňovací návrh a ve třetím čtení už opět žádný. Po vrácení návrhu zákona ze Senátu vedle zpravodaje pak vystoupil už jen jediný poslanec.

Obecně nejkritičtější část projednávání zákonů probíhá na výborech, kam jsou poslanci rozřazeni dle svých odborností, a proto projednávání návrhů zákonů na výborech probíhá na výrazně vyšší odborné úrovni. Navíc velmi často k složitějším zákonům výbor organizuje odborný tematický seminář jak tomu bylo i v tomto konkrétním případě stavebního zákona. Na odborné semináře bývají zváni zástupci navrhovatele, dotčených rezortů, případně obcí, odborných organizací stejně jako neziskový sektor.

Prezentované projednávání stavebního zákona nám však odhalilo celou řadu naprosto typických znaků celého legislativního procesu na půdě Poslanecké sněmovny. Začneme určením zpravodaje. U klíčových vládních návrhů koalice, která disponuje¹³² většinou ve všech výborech, Organizační výbor přidělí zpravodajování zkušenému a vysoce postavenému poslanci z vládní koalice logicky z gesčního výboru – viz poslanec Krupka jako zpravodaj námi analyzovaného tisku, který je již druhé volební období poslancem za ODS a je místopředsedou Výboru pro veřejnou

¹³² Respektive do „odchodu“ VV z koalice disponovala

správu a regionální rozvoj. Role zpravodaje je v mnohém zásadní, organizuje celé projednávání tisku, disponuje přednostním právem, provádí kolegy legislativním procesem i pozměňovací návrhy a v neposlední řadě v závěrečném hlasování přednáší i své osobní stanovisko k pozměňovacím návrhům i zákonu jako celku. Právě z tohoto důvodu se stalo běžnou praxí, že veškeré vládní návrhy zákonů zpravodávají, i přes opakované výtky opozičních kolegů, poslanci z řad koalice.

Z analyzovaného příkladu stavebního zákona bylo též patrné, jak úzká spolupráce probíhá mezi navrhovatelem, v tomto případě MMR a zpravodajem, potažmo celým výborem. Velmi často spolu s výborem ministerstvo spoluorganizuje odborný seminář, zajišťuje odborné posudky, přednášející, stejně jako připravuje podklady k stanoviskům dotčených organizací, neziskového sektoru či případným pozměňovacím návrhům. V námi uvedeném příkladu stavebního zákona je tato úzká spolupráce patrná zejména mezi náměstkem Kalousem a zpravodajem Krupkou. Právě tato úzká spolupráce je však možná zejména proto, že zpravodajem je člen koalice a navrhovatelem vláda, resp. ministerstvo. V případě opozičních návrhů je situace značně odlišná, nicméně v aktuální praxi je většina opozičních návrhů koalicí zamítnuta již v prvním čtení, a proto se ani na výbor nedostanou a tudíž se tam neprojednávají.

Velice zajímavá je také na příkladu demonstrována “spolupráce” nebo spíše pracovní setkání klubových zpravodajů, kdy garanti jednotlivých stran ke konkrétnímu tisku se společně setkávají a společně, jako největší odborníci k tématu, projednávají vlastní tisk, jeho problematické části a případné pozměňovací návrhy. Tato praxe je však běžná pouze u složitějších návrhů zákona, nikoliv u technických novel.

Naproti tomu naprosto běžné je neformální pravidlo či požadavek zpravodaje a tajemníka výboru o zasílání pozměňovacích návrhů dostatečně včas před jednáním výboru, na kterém se pozměňovací návrhy, mnohdy jen formálně přihlášením se k nim, projednávají. Důvod je pochopitelný, zpravodaj musí ke každému pozměňovacímu návrhu i na výboru přednést své stanovisko a potřebuje se s nimi tedy, stejně jako jeho kolegové, kteří se o tisk zajímají, seznámit předem.

Stavební zákon a jeho projednávání nám také odhalil naprosto standartní rys legislativního procesu, a to opakované jednání výborů na dané téma, přerušování jednání a také paralelní projednávání jednoho tisku ve více výborech s logicky mnohdy různými, ne-li protichůdnými, pozměňovacími návrhy. Niméně nejzásadnější pro každý návrh zákona je výbor gesční, z něhož pochází zpravodaj, který disponuje výrazně většími formálními i neformálními výhodami.

Není také ničím neobvyklým, že se závěrečného projednávání návrhu pro vládu klíčového zákona účastní samotný ministr, ačkoliv v průběhu (předchozích) jednání výboru zastupuje navrhovatele některý z náměstků či sekčních ředitelů.

3 Závěr diplomové práce

Smyslem této diplomové práce s názvem Legislativní proces – role poslance Parlamentu ČR bylo analyzovat legislativní proces, ukázat ho v praxi a logicky, jak již napovídá samotný titul, definovat úlohu a postavení poslance. Zajímalo nás, zda se liší postavení jednotlivých poslanců na základě jejich (ne)členství v poslaneckých klubech, zda je rozdíl ve výkonu mandátu mezi poslancem koaličním či opozičním a jestli je v praxi naplňován ústavní princip volného mandátu poslance nebo co má zásadní vliv na rozhodování zákonodárce.

Na základě výchozích hypotéz jsme se domnívali, že postavení, ale i možnosti různých poslanců, se výrazně liší na základě toho, do kterého klubu zákonodárce patří, případně nepatří. Stejně tak jsme chtěli ověřit, nakolik reálné rozhodování a hlasování poslance je v souladu s ústavním principem volného mandátu, neboť jsme předpokládali, že v reálném poslaneckém fungování není volný mandát naplňován, nebo bývá přinejmenším výrazně omezen.

K provedení výzkumu a potvrzení či vyvrácení uvedených hypotéz jsme v analytické části diplomové práce použili čtyři komplementární metody: písemné dotazování, individuální osobní rozhovor, rozbor statistických dat a případovou studii. Tedy kombinaci kvantitativních a kvalitativních metod výzkumu.

Písemné dotazování formou dotazníku, kterým jsme oslovili všech 200 poslanců s návratností 10,5 %, ukázalo některé zajímavé skutečnosti. Vedle přiznání naprosto zásadního vlivu poslaneckého klubu na rozhodování jednotlivých poslanců se ukázalo, že třetina respondentů se domnívá, že nedisponuje volným mandátem a dokonce 57 % otevřeně přiznalo, že se setkali s nátlakem poslaneckého klubu na svoji osobu ohledně konkrétního hlasování.

Následné řízené rozhovory uvedené jevy detailněji rozvedly a ukázaly na konkrétních osobních zkušenostech 3 zákonodárců zásadnost členství v poslaneckém klubu, potvrdily praxi tzv. závazných hlasování, pochybnosti o povaze volného mandátu i zásadní rozdíly ve fungování zákonodárce v opozici, koalici a nezařazeného.

Dotazovaní poslanci shodně tvrdí, že formálně fungovat v Poslanecké sněmovně coby nezařazený lze, to nakonec dokazuje praxe, nicméně to nepřináší z hlediska poslancovy práce rozhodně nic pozitivního.

Nezařazený poslanec má nejen minimální šanci cokoli prosadit, ale potýká se i s absencí informací a problémy s výkonem svého mandátu, schází mu jakékoli zázemí, jak odborné, tak technické (kopírky, fax apod.). Mnohdy nemá ani šanci pracovat ve výborech, které jsou pro poslaneckou činnost zásadní, neboť z Jednacího řádu Poslanecké sněmovny vyplývá, že právem nominace do výborů disponují pouze poslanecké kluby. I když základní princip demokracie hovoří o stejné hodnotě hlasu každého jedince, v praxi zákonodárského sboru tento princip prokazatelně zcela neplatí.

Do jisté míry subjektivní dojem aktérů, dotazovaných ať už formou dotazníku nebo řízeného rozhovoru, jasně potvrzují i statistická data, jež prokazují fakt, že v současném volebním období došlo k výraznému posunu pozice poslance v rámci schvalovacího procesu. Z analýzy statistických dat vyplynulo, že poslanci v opozici mají výrazně nižší šanci ovlivnit schvalovanou legislativu. Ačkoliv podávají velké množství návrhů, jen minimum jich je úspěšné, řečí čísel pouze necelých 10 % v případě skupiny nevládních poslanců a dokonce 0 % v případě jednotlivců z řad opozice.

Naproti tomu aktivita poslanců, kteří vládu podporují, je završena úspěchem v polovině případů legislativní iniciativy, navíc poslanci koalice vypovídají, že mají velkou šanci podílet se na vzniku legislativy už ve stádiu návrhu zákona jednotlivými resorty. Tedy ještě předtím než návrh projedná vláda a jako svůj ho postoupí Poslanecké sněmovně.

Stejně tak nám do jisté míry o odlišném postavení poslanců vypovídá případová studie, která jasně ukazuje, že opoziční poslanec nemá reálně možnost stát se zpravodajem vládního tisku a vzhledem k faktu, že většina opozičních návrhů je zamítána již v prvním čtením, jsou nekoaliční poslanci ze zpravodajování de facto vyloučeni. Nicméně hlavní přínos případové studie vedle detailního provedení

reálným legislativním procesem od momentu schválení návrhu zákona ve vládě, určení zpravodaje Organizačním výborem, přes jednotlivá čtení až po projednávání návrhu zákona v Senátu i následném vrácení do Sněmovny, leží v prokázání zásadního významu výborů pro legislativní proces. Ačkoliv veřejnost a bohužel ani média tyto odborné orgány sněmovny příliš nevnímají a o dění v nich neinformují, případová studie jasně ukázala jejich klíčový význam a potvrdila tak zařazení českého parlamentarismu mezi parlamenty pracovní s improvizovanou parlamentní kulturou.

Obecně pak můžeme říci, že výzkumná část této diplomové práce potvrdila první hypotézu o nestejném postavení poslanců. S nerovným postavením zákonodárců také souvisí fakt, který náš výzkum prokázal, že pro rozhodování poslance je naprosto zásadní, zdali je členem poslaneckého klubu a zda se jedná o klub opoziční či koaliční. Klub je stěžejní nejenom pro správné fungování poslance v zákonodárném sboru, neboť mu poskytuje materiální i informační zázemí, nominuje ho do jednotlivých výborů, které jsou základem poslanecké práce, ale zastává též zásadní úlohu pro poslancovo rozhodování a zejména hlasování. Za velmi důležité přitom považujeme zjištění, že většina poslanců otevřeně přiznává, že je to právě stanovisko klubu, nikoli vlastní názor či program, za který kandidovali, podle čeho se rozhodují. Lze tedy říci, že tato diplomová práce potvrdila, že český parlament, respektive jeho zásadní část tvořená Poslaneckou sněmovnou, stojí na zcela kruciólním postavení poslaneckých klubů, potažmo politických stran, čímž je však de facto limitován výkon skutečně volného mandátu, jak přesně předpokládala naše druhá výchozí hypotéza.

Autorka diplomové práce se, na rozdíl od mnohých uznávaných kapacit včetně vedoucího diplomového práce, domnívá, že vzhledem ke všem v práci zjištěným skutečnostem, je možné hovořit o do jisté míry nenaplněném ústavním principu volného mandátu. Část poslanců se sama dokonce domnívá, že volným mandátem nedisponuje. Další šetření také jasně potvrdila praxi závazného hlasování, existenci tlaku ze strany klubu či politické strany na zákonodárce a tudíž skutečnost vynuceného hlasování, které určila většina poslaneckého klubu či koalice a které může být a často také je neslučitelné nejen s programem, za nějž daný zákonodárce kandidoval, ale třeba i v rozporu s poslancovým vědomím a svědomím.

Ačkoliv autorka naprosto uznává základní premisu o zásadním postavení strany, bez níž by se poslanec v poměrném volebním systému do Poslanecké sněmovny neměl šanci dostat, stejně jako význam a potřebu stranické disciplíny pro efektivní fungování vládní koalice, nesouhlasí s tím, aby daní za to bylo nedodržování ústavy, respektive jejího článku č. 26. Ústava není a nesmí být trhacím kalendářem.

Je tak nezbytné začít se ptát, je-li tento možný faktický rozpor mezi ústavní teorií a reálnou poslaneckou praxí skutečně žádoucí. Stejně tak je nutné si položit otázku, jak by dopadl případný pokus napadnout některé ze závazných hlasování či nestejně postavení poslance v zákonodárném sboru u Ústavního soudu. Jsme totiž přesvědčeni, že zjištění uvedená v této diplomové práci nelze jednoduše odbýt slovy o zásadním postavení stran v českém politickém systému, ale stálo by za to věc dále rozvést a zabývat se i možnými následky a případnými modifikacemi. Už teď v Poslanecké sněmovně leží návrhy na změny Ústavy právě v oblasti „omezení“ volného mandátu, kde například dle návrhu KSČM by měl v případě rozchodu poslance se stranou, za níž byl zvolen do PS, o ztrátě jeho mandátu rozhodovat soud.

Dnešní Ústava a nastavení Poslanecké sněmovny s improvizovanou parlamentní kulturou je nepochybně výsledkem českého přechodu k demokracii, kde obava ze stranic tvrdila vedla k nastavení velké míry autonomie pro jednotlivé poslance. Ale je to tak žádoucí i dnes? Když se strany staly základem celého systému zastupitelské demokracie v ČR?

Nebylo by nakonec vůbec nejlepší cestou reálnou roli poslaneckých klubů v legislativním procesu definovat i formálně, třeba právě v podobě omezeného mandátu či mandátu výslovně vázaného? To by však automaticky vyvolalo potřebu určit, na koho vázán je. Na stranu? Na program? Na voliče? Anebo se vlastně za posledních 24 let od sametové revoluce ukázalo, že současný politický systém v České republice obecně má tak velké trhliny, že konečně nastal čas pro celospolečenskou diskusi o jeho změně¹³³? To všechno jsou jen některé ze zásadních

¹³³ Autorka této práce je přesvědčena, že skutečně nastala doba pro rozsáhlou diskusi nad změnami současného systému, zejména změny volebního systému do Poslanecké sněmovny. Osobně je přesvědčena, že 20 let od vzniku samostatné České republiky již jasně ukázalo limity a problémy současného ústavního systému a žádá si kompletní změnu Ústavy, neboť její neustálé dílčí novely, včetně zásadní změny způsobu volby Prezidenta republiky, vedou ke snižování její hodnoty.

otázek, které je potřeba si položit v následujícím bádání (nejen) v oblasti legislativního procesu a role poslance v něm, ale i nastínit možné směry, kterými by se odborná politologická obec mohla v nejbližších letech vydat. Cílem této diplomové práce bylo jen poukázat na aktuální parlamentní praxi a na možné rozpory mezi ústavním principem a každodenní realitou.

4 Seznam použité literatury

Monografie

Beneš, Edvard: *Strannictví. Sociologická studie*. Praha: J. Forejtek & V. Beneš, 1912.

Bohadlo, David, Harazimová, Radka, Mlsna, Petr [et al.]: *Legislativní proces (teorie a praxe)*. Praha: Tiskárna ministerstva vnitra, 2011.

Bureš, Jan, Charvát, Jakub, Just, Petr, Štefěk, Martin: *Česká demokracie po roce 1989. Institucionální základy českého politického systému*. Praha: Grada, 2013.

Cabada, Ladislav, Kubát, Michal: *Úvod do studia politické vědy*. Praha: Eurolex Bohemia, 2004.

Disman, Miroslav: *Jak se vyrábí sociologická znalost*. Praha: Karolinum, 2000.

Fiala, Petr, Strmiska, Maxmilián: *Teorie politických stran*. Brno: Barrister & Prompical, 2007.

Filip, Jan, Svatoň, Jan: *Státověda*. Praha: Walters Kulwer ČR, 2011.

Gerloch, Aleš, Kysela, Jan, Kuhn, Zdeněk [et al.]: *Teorie a praxe tvorby práva*. Praha: ASPI, 2008.

Gerloch, Aleš; Hřebejk, Jiří, Zoubek, Vladimír: *Ústavní systém České republiky, základy českého ústavního práva*. Praha: Prospektrum, 2002.

Heywood, Andrew: *Politologie*, Praha: Eurolex Bohemia, 2004.

Kelsen, Hans: *Všeobecná teorie norem*. Brno: Masarykova univerzita, 2000.

Klíma, Karel. *Teorie veřejné moci (vládnutí)*. Praha: ASPI, 2006.

Klíma, Karel [et al.]: *Komentář k Ústavě a Listině*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009.

Klíma, Karel: *Ústavní právo*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2010.

Knapp, Viktor [et al.]: *Tvorba práva a její současné problémy*. Praha: Linde 1998.

Košnar, Michael: Volný a vázaný mandát. In Wintr, Jan, Antoš, Marek (eds.): *Parlamenty – Funkce, kultura, procedury*. Praha: Nakladatelství Leges, 2011, s. 41-54

Pavlíček, Václav [et al.]: *Ústavní právo a státověda. 1. Díl. Obecná státověda*. Praha: Linde, 1998.

Říchová, Blanka: *Úvod do současné politologie: srovnávací analýza demokratických politických systémů*. Praha: Portál, 2002.

Surynek, Alois, Komárková, Růžena, Kašparová, Eva: *Základy sociologického výzkumu*. Praha: Management Press, 2001.

Syllová, Jindřiška, Kolář, Petr, Kysela, Jan, Georgiev, Jiří [et al.]: *Parlament České republiky*. Praha: Linde, 2008.

Šín, Zbyněk: *Tvorba práva: pravidla, metodiky, technika*. Praha: C. H. Beck, 2009.

Wintr, Jan: *Česká parlamentní kultura*. Praha: Auditorium, 2010.

Dokumenty

Jednací řád Poslanecké sněmovny (§ 32). *Webové stránky Poslanecké sněmovny* [on-line]. 2012. Dostupné z <http://www.psp.cz/docs/laws/1995/90.html#32> [cit. 6. března 2013].

Legislativní pravidla vlády. *Webové stránky Vlády ČR* [on-line]. 2013. Dostupné na <http://www.vlada.cz/cz/ppov/lrv/dokumenty/legislativni-pravidla-vlady-91209/> [cit. 6. března 2013]

Ústava České republiky. *Webové stránky Poslanecké sněmovny* [on-line]. 2012. Dostupné z <http://www.psp.cz/docs/laws/constitution.html> [cit. 2. března 2013].

Zákon o sdružování v politických stranách a hnutích. *Webová stránka Nejvyššího správního soudu* [on-line]. 2012. Dostupné z http://www.nssoud.cz/zakony/424_1991.pdf [cit. 2. března 2013].

Internetové odkazy

Kopecký, Josef: Poslanci si dělí funkce. S penězi si polepší všichni. *idnes.cz* [on-line]. 2006. Dostupné z http://zpravy.idnes.cz/poslanci-si-deli-funkce-s-penezi-si-polepsi-vsichni-f8y-/domaci.aspx?c=A060913_080940_domaci_tha [cit. 9. března 2013].

Webové stránky Poslanecké sněmovny [on-line]. 2013. Dostupné z <http://www.psp.cz/sqw/hp.sqw?k=194> [cit. 19. března 2013].

Přílohy

Příloha č. 1 - Dotazník pro poslance PSP ČR

1. Kterého poslaneckého klubu jste členem/členkou?

- ČSSD
- ODS
- TOP-09 a Starostové
- KSČM
- VV
- LIDEM (v případě ustavení)
- Nezařazený/á
- Nechci odpovídat

2. Jste koaliční nebo opoziční poslanec/poslankyně?

- Koaliční
- Opoziční
- Nezařazený/á
- Nechci odpovídat

3. Která stanoviska jsou pro Vás nejvíce důležitá při hlasováních o návrzích zákonů ve 3. čtení? Vyberte maximálně tři odpovědi.

- Stanovisko navrhovatele
- Stanovisko poslaneckého klubu, jehož jsem členem/členkou
- Stanovisko garančního výboru
- Stanovisko Vlády ČR
- Osobní názor

Volební program strany, za kterou jsem kandidoval/a do PSP ČR

Jiné (jaké?)

Nechci odpovídat

4. Co je pro Vás nejdůležitější při hlasováních o návrzích zákonů ve 3. čtení? *Vyberte pouze jednu odpověď.*

Stanovisko navrhovatele

Stanovisko poslaneckého klubu, jehož jsem členem

Stanovisko garančního výboru

Stanovisko Vlády ČR

Osobní názor

Volební program strany, za kterou jsem kandidoval/a do PSP ČR

Jiné (jaké?)

Nechci odpovídat

5. Domníváte se, že poslanec disponuje skutečně volným mandátem? Že může svobodně a nezávisle hlasovat?

Ano

Ne

Nevím / Nedokážu odpovědět

6. Byl na Vás někdy vyvíjen „tlak“ ze strany vašeho poslaneckého klubu, abyste hlasoval dle společného stanoviska poslaneckého klubu?

Ano

Ne

Nechci odpovídat

7. Je podle Vás pro fungování ve Sněmovně nezbytné být členem poslaneckého klubu?

- Ano
- Ne
- Nevím / Nedokážu odpovědět

8. Má podle Vás vliv na reálné fungování poslance, zda je členem koaličního, nebo opozičního poslaneckého klubu či je případně nezařazen?

- Ano
- Ne
- Nevím / Nedokážu odpovědět

9. Pokud ano, jaký:

.....

.....

.....

10. Co je podle Vás základní podstatou práce poslance? Vyberte maximálně tři odpovědi.

- Zastupování občanů (tedy kontakt s nimi)
- Navrhování zákonů
- Schvalování zákonů
- Kontrola vlády
- Jiné (co?)

11. Kolik času věnujete studiu zákonů projednávaných na plénu?

.....

12. Využíváte práva zákonodárné iniciativy?

Ano

Ne

13. Kolik jste již podal(a) návrhů zákona?

.....

14. Interpelujete členy vlády? Jak často?

.....

15. Jak dlouho jste poslancem/poslankyní zastupitelského sboru?

.....

16. Byl/a jste na kandidátní listině v posledních volbách na tzv. volitelném místě?

Ano

Ne

17. Hodláte znovu kandidovat v příštích volbách?

Ano

Ne

Nevím / Nedokážu odpovědět

Otázky týkající se Vaší osoby:

Kolik je Vám let?

.....

Jste:

- a) muž
- b) žena

Jaké je Vaše nejvyšší školní vzdělání?

- a) Základní
- b) Střední
- c) VOŠ
- d) Vysokoškolské
- e) Vysokoškolské druhého stupně (prof., doc., Ph.D., CSc.)

Jaká je Vaše profese, odbornost?

- a) Řízení firmy/živnostník
- b) Věda/školství
- c) Justice
- d) Kultura/umění
- e) Státní správa
- f) Politika
- g) Občanský sektor
- h) Média/Reklama/PR
- i) Zdravotnictví
- j) Jiná odpověď

Děkuji za Váš čas strávený vyplňováním dotazníku. Pokud chcete k dotazníku anebo k tématu připojit jakýkoli komentář, prosím, uveďte zde:

.....

Příloha č. 2 - Řízené rozhovory

Koaliční, opoziční i nezařazený poslanec

Dotazovaný poslanec byl zvolen jako nezávislý na kandidátní listině VV, do jejíhož poslaneckého klubu po volbách vstoupil a jako koaliční poslanec fungoval až do jara 2011, kdy z poslaneckého klubu VV odešel a stal se tak nezařazeným zákonodárcem. Následně byl koncem roku 2011 přijat za člena poslaneckého klubu ČSSD, je tedy nyní poslancem opozice. V Poslanecké sněmovně je první volební období.

1) *Dobrý den, Vy jste měl jako jediný poslanec (zatím) během tohoto volebního období možnost zažít všechny podoby fungování poslance ve Sněmovně. Byl jste členem koaličního poslaneckého klubu VV, nezařazeným poslancem a nyní jste člen opozičního poslaneckého klubu ČSSD. Můžete tyto zkušenosti stručně srovnat? Jak se vám osobně fungovalo v jednotlivých etapách coby zákonodárci?*

Jsou to zcela odlišné situace. A mají významný dopad na psychiku a rozhodování jednotlivce.

2) *Jak byste hodnotil fungování poslance jako člena vládního poslaneckého klubu? Plynou z toho nějaké povinnosti či omezení?*

Vládní role poslaneckého klubu s sebou nese velkou míru odpovědnosti. Zejména u koaličních vlád to bývá velký problém. Jste zvoleni za nějaký program, vládu staví vaše strana s partnerem, který má v určitých věcech jiné priority, pak se hledá kompromis. V úvodu jste vystaveni nutnosti schválit koaliční smlouvu, i když s ní nebudete souhlasit, klub ji většinově odhlasuje a začíná vaše martyrium. Dojdete do bodu, kdy zjistíte, že vaše strana jde zcela proti programu, kterým oslovovala voliče, který ctíte. V klubu jste v menšině a máte problém. V rámci demokratického rozhodování v klubu jste tlačeni, abyste hlasovali proti své vůli a i proti programu. V minulosti se to stalo mnoha poslancům. U klíčových věcí se počítá každý hlas a někteří jsou schopni simulovat i infarkt, aby hlasovat nemuseli. Ostatní jsou již výhody. Mluví s vámi ministři, úředníci, vaše myšlenky se snadněji prosazují.

3) *Jako provládní poslanec jste byl vázán koaliční smlouvou. Pociťoval jste výrazná omezení?*

Odešel jsem z vládního klubu před nejzásadnějšími zákony (církvní restituce, důchodová reforma), takže jsem úplně nenarazil, ale dílčí nepříjemná omezení jsem cítil. Vyslovil jsem důvěru vládě, o níž jsem měl velmi vážné pochybnosti.

4) *Hodnotil byste období v provládním poslaneckém klubu jako v souladu s ústavním principem volného mandátu, nebo se domníváte, že koaliční poslanec je jen „hlasovací mašina“ pro vládní návrhy?*

Obávám se, že bližší je termín hlasovací mašina. Mimo protokol vám to řekne většina vládních poslanců.

5) *Jaké byly vaše možnosti ve vztahu ke kontrolní roli sněmovny vůči vládě (možnosti interpelace, kritika vládních návrhů apod.) v době členství v poslaneckém klubu tehdy vládních VV? Měl jste coby vládní poslanec pocit, že jste dostatečně informován o dění ve vládě a jejích návrzích?*

To už není o principech, ale osobnostních kvalitách vedení strany, a protože VV vedl neformální šéf, předseda byl loutka, nemá příliš smysl zobecňovat. Obecně platí, že kritika v takových případech nesmí být veřejná a tak máte omezené možnosti dát veřejnosti najevo, že máte jiný názor.

6) *Jak často jste v rámci působení v tehdy provládním poslaneckém klubu využíval poslanecké iniciativy? A byla ze strany klubu vítaná? Jaký měla případně úspěch?*

Nebylo třeba. Moje myšlenky se projevíly ve vládních návrzích.

7) *Co mělo největší vliv na vaše rozhodování v konečném hlasování v době členství v klubu VV? Bylo to vaše vědomí a svědomí, lidé z vašeho okolí, různé zájmové organizace, zájmy vašeho regionu, projednávání na výboru či plénu nebo stanovisko vašeho poslaneckého klubu, případně koaliční smlouva?*

Měl jsem to štěstí, že vždy to bylo vědomí a svědomí.

8) *Jak se vám fungovalo jako nezařazenému poslanci? Má takový člověk skutečně stejné možnosti jako jeho zařazení kolegové?*

Obrovský rozdíl. Máte pocit svobody a volného rozhodování.

9) *Jako nezařazený poslanec jste přišel velmi záhy o funkci místopředsedy výboru, posléze i o členství ve výboru, neboť jako nečlena poslaneckého klubu vás neměl kdo do této pozice nominovat. Jak to vy osobně hodnotíte? Je opravdu členství v nějakém poslaneckém klubu k fungování ve Sněmovně tak klíčové?*

Je. Nemá vás kdo navrhnout do výboru, to chápu jako velké omezení, navíc pokud jste singl, nestíháte vše odborně ani kvantitativně projít, pochopit a správně hlasovat o většině návrhů. Dělbá práce je nezbytná. Spolehnout se na kolegy a vyslechnout si hodnocení dopadů předkládané normy od fundovaného poslance, to nezařazenému chybí. Základem je stejná politická orientace.

10) *Nedomníváte se, že ona omezení nezařazeného poslance jsou v rozporu s jedním ze základních demokratických principů, rovností? Vždyť hlas každého zákonodárce má a musí mít stejnou váhu a je jedno, zda je z koalice či opozice, nebo to vidíte jinak?*

Jednací řád je nastaven špatně. V otázce máte správnou odpověď. Ano je to špatně, zejména nemožnost práce ve výboru.

11) *Co mělo největší vliv na vaše rozhodování v konečném hlasování coby nezařazeného poslance? Vaše vědomí a svědomí? Lidé z vašeho okolí, různé zájmové organizace, zájmy vašeho regionu nebo projednávání na výboru či plénu?*

Nebyl jsem nezařazeným dlouho a musel jsem se v tomto krátkém období řídit vlastním rozumem a nevelkým poradním týmem.

12) *Jaké jsou vaše možnosti ve vztahu ke kontrolní roli sněmovny vůči vládě (možnosti interpelace, kritika vládních návrhů apod.) nyní, tedy v době členství v poslaneckém klubu opoziční ČSSD? Jak často je využíváte?*

Mám k dispozici celou škálu možností, a hlavně dostávám rozbor předkládaných tisků. Vím ve stručnosti, o čem jsou, jaké jsou cíle a jaké dopady. Na klubu se diskutují a vzájemně se ovlivňujeme. Předáváme si zkušenosti.

13) *Jak často coby opoziční poslanec využíváte právo legislativní iniciativy? Je klubem podporovaná, nebo je dokonce žádaná? A jaký má úspěch?*

Poměrně hodně. Klub to velmi podporuje. Úspěch je závislý na náladě koalice, která má většinu. Dá se říci, občas se zadaří.

14) *Co má dnes největší vliv na vaše rozhodování v konečném hlasování? Vaše vědomí a svědomí? Lidé z vašeho okolí, různé zájmové organizace, zájmy vašeho regionu, projednávání na výboru či plénu nebo stanovisko vašeho poslaneckého klubu?*

Svědomí.

15) *Jak se obecně díváte na ústavní princip volného mandátu? Je opravdu v praxi dodržován? Co ona závazná hlasování klubu?*

V opozici nejsou využívána závazná hlasování, nebo spíš zneužívána. To je pravidlo používané koalicí, kdy se zaštiťují výsledky dohod a mnohdy jsou poslanci v klubu masírováni a nepokrytě jim je vyhrožováno.

16) *Jaká je podle vás role poslance coby jednotlivce? Má vůbec skutečnou šanci něco prosadit? Nebo bez poslaneckého klubu nelze fungovat? A není to rozpor s výše zmíněným volným mandátem?*

Jedinec samozřejmě nemá šanci prosadit vůbec nic. Fungovat bez klubu lze, ale poslanec nemá šanci stihnout ani normy přečíst, natož mnohé pochopit. Tam je

nezastupitelná role klubu a zázemí v odborných týmech. Vliv stranických sekretariátů je v parlamentní demokracii ČR obrovský, a proto není ani vůle prosadit plebiscit.

Koaliční poslanec

Dotazovaný poslanec byl zvolen na kandidátní listině ODS a je v Poslanecké sněmovně první volební období.

1) *Jak byste hodnotil fungování poslance jako člena vládního poslaneckého klubu? Plynou z toho nějaké povinnosti či omezení?*

Povinnosti nad rámec běžného fungování poslance z toho neplynou žádné. Pokud jde o omezení, tak ta jsou určitě programová – to platí v případě vládnutí v rámci jakékoli koalice. Neboť každá z koaličních stran kandidovala s nějakým programem, který chce ve vládě realizovat. Logicky se tam objevují programové rozpory, které se řeší právě koaliční smlouvou. A ta se následně má dodržovat. Tudiž vládní poslanec nehlasuje vždy podle volebního programu své strany, ale nejčastěji na základě toho, co je dohodnuto v koaliční smlouvě. Na druhou stranu není nutné být tak aktivní ve smyslu zákonodárné aktivity, neboť tuto činnost plní koaliční vláda. Můžete také jednodušeji komunikovat s ministry i úředníky.

2) *Hodnotil byste své působení v provládním poslaneckém klubu jako v souladu s ústavním principem volného mandátu, nebo se domníváte, že koaliční poslanec je jen hlasovací mašina pro vládní návrhy?*

Bohužel musím říci, že vládní poslanci jsou spíše hlasovacími stroji vlády. Maximálně se můžou snažit dojednat pozměňovací návrh.

3) *Jaké jsou vaše možnosti ve vztahu ke kontrolní roli Sněmovny vůči vládě (možnosti interpelace, kritika vládních návrhů apod.)? Máte coby provládní poslanec pocit, že jste dostatečně informován o dění ve vládě a jejích návrzích?*

V možnostech kontroly vlády Sněmovnou nevidím žádný rozpor. Faktem je, že koaliční poslanci možnost interpelovat ministry na plénu nevyužívají, ale dělají to spíše prostřednictvím písemné komunikace. Naopak si myslím, že je možné coby vládní poslanec snadněji ovlivňovat tvorbu legislativy. O dění ve vládě a návrzích jsem informován dostatečně.

4) *Jak často využíváte poslanecké iniciativy? A je ze strany klubu vítaná? A jaký měla případně úspěch?*

Jak už jsem uvedl dříve, není to příliš potřebné. Mohu se cokoli snažit prosadit ještě před podáním návrhu ve vládě - v té nejranější fázi. Vítaná je tehdy, pokud není v rozporu s koaliční smlouvou.

5) *Co má největší vliv na vaše rozhodování v konečném hlasování? Je to vaše vědomí a svědomí, lidé z vašeho okolí, různé zájmové organizace, zájmy vašeho regionu, projednávání na výboru či plénu nebo stanovisko vašeho poslaneckého klubu, případně koaliční smlouva?*

Asi dohoda v koalici, případně můj osobní názor.

6) *Je opravdu členství v nějakém poslaneckém klubu pro fungování ve sněmovně tak klíčové?*

Pokud poslanec chce opravdu svědomitě zvládnout celou práci, například všechny body programu schůze, tak není prakticky možné to dělat sám. Bodů na programu schůze je tolik, že je nelze časově a už vůbec ne odborně projít. V tomto směru je členství klíčové.

7) *Jak se obecně díváte na ústavní princip volného mandátu? Je opravdu v praxi dodržován? Co ona závazná hlasování klubu?*

Mluvit o zcela volném mandátu je sporné. Závazná hlasování klubu zkrátka existují. To je realita. Vše vyplývá z dohodnuté koaliční smlouvy, která má umožnit snadnější vládnutí. Ale více to obhajovat nebudu.

9) *Jaká je podle vás role poslance coby jednotlivce? Má vůbec skutečnou šanci něco prosadit? Nebo bez poslaneckého klubu nelze fungovat? A není to rozpor s výše zmíněným volným mandátem?*

Jedinec samozřejmě nemá šanci prosadit vůbec nic. Pokud nebudu mluvit o případě většiny 101 poslanců. Tam pak je ta možnost veliká. Myslím si také, že je rozdíl mezi koaličním a opozičním poslancem. Ten opoziční v podstatě nemá šanci prosadit nic, co není v zájmu koalice. U koaličního ta šance je určitě větší. Bez poslaneckého klubu lze teoreticky existovat, ale má to velký vliv na možnost kvalifikovaně se věnovat všem bodům schůze.

Opoziční poslanec

Rozhovor byl veden s opozičním poslancem zvoleným za ČSSD, který je v zákonodárném sboru již druhé volební období.

1) *Dobrý den, jak byste hodnotil fungování poslance jako člena opozičního poslaneckého klubu? Plynou z toho nějaké povinnosti či omezení?*

V aktuálním volebním období je poslanec v opozici značně omezován. Návrhy opozičních zákonodárců jsou téměř zásadně automaticky v prvním čtení zamítány, tudíž je velmi malá šance cokoli prosadit, pouze v případě spolupráce s koaličními poslanci, a to také ne úplně často.

2) *Jaké jsou vaše možnosti ve vztahu ke kontrolní roli sněmovny vůči vládě (možnosti interpelace, kritika vládních návrhů apod.)? Máte coby opoziční poslanec pocit, že jste dostatečně informován o dění ve vládě a jejích návrzích?*

Já sám využívám možnosti interpelací, písemných i ústních, velmi často, nicméně již tradičně ve čtvrtek při projednávání interpelací pan premiér i většina vlády chybí, takže to není příliš efektivní a ukazuje to na postoj vlády vůči sněmovně. Co se informací týče, mám pocit, že to nikdy nebylo horší. Jsem poslancem druhé volební období a takto se nechovala ani Topolánková vláda. Kolikrát se stane, že dostaneme jako poslanci na stůl návrh zákona, ještě častěji rozsáhlý pozměňovací návrh a na jeho prostudování dostaneme jen pár dní, to se pak poslanecká práce dělá skutečně těžko.

3) *Jak často využíváte poslanecké iniciativy? A je ze strany klubu vítaná? A jaký měla případně úspěch?*

Poslanecké iniciativy využívám hojně, respektive se skoro vždy spolupodepisuji pod společné návrhy našeho poslaneckého klubu. Jakákoli aktivita je ze strany poslaneckého klubu vítána, ale bohužel měla velmi málokdy úspěch. Vlastně musím přiznat, že nikdy.

4) *Co má největší vliv na vaše rozhodování v konečném hlasování? Je to vaše vědomí a svědomí, lidé z vašeho okolí, různé zájmové organizace, zájmy vašeho regionu, projednávání na výboru či plénu nebo stanovisko vašeho poslaneckého klubu?*

Na moje konečné rozhodnutí má vliv hned několik uvedených faktorů dohromady. Nejčastěji je to však stanovisko poslaneckého klubu a program strany.

5) *Je členství v nějakém poslaneckém klubu pro fungování ve sněmovně klíčové?*

Osobně se domnívám, že bez klubu ve sněmovně není příliš možné nějak efektivně fungovat. Rozsáhlé množství navrhované matérie není možné zvládnout jako jednotlivec, proto je velmi dobré, že na klubu se vše rozdělí dle specializace jednotlivým poslancům. Navíc pouze poslanecké kluby mohou navrhnout poslance do výborů, nebo mají možnost podávat nominace do klíčových státních orgánů.

6) *Jak se obecně díváte na ústavní princip volného mandátu? Je opravdu v praxi dodržován? Co ona závazná hlasování klubu?*

Osobně se domnívám, že volným mandátem jako opoziční poslanec disponuji, nejsem si ale úplně jistý, jak by se na toto dívali moji kolegové z koalice. V našem klubu příliš vázané hlasování nevyužíváme, ani to není potřeba.

7) *Jaká je podle vás role poslance coby jednotlivce? Má vůbec skutečnou šanci něco prosadit? Nebo bez poslaneckého klubu nelze fungovat? A není to rozpor s výše zmíněným volným mandátem?*

Poslanec jako jednatel je výrazně omezen Jednacími řádem, který dává jasný prim poslaneckému klubu a bez něhož podle mne fungovat efektivně prostě nejde. Role jednotlivce je asi pouze v možnostech podávání pozměňovacích návrhů, a to zejména u rozsáhlé legislativy, kdy je takových pozměňovacích návrhů více. Ale v tomto volebním období se už i tyto aktivity výrazně omezují a šance cokoli sám prosadit je minimální. Rozpor s volným mandátem to do jisté míry je, poslanci jsou si sice před zákonem rovni, ale ve skutečnosti rozhoduje, zda jste v koalici či opozici a kolik vás v klubu je. Jen velký počet poslanců má šanci něco prosadit. Na druhou stranu je to

asi logické, neboť celý parlamentní systém v České republice je postaven na systému stran.