

## **POSUDEK OPONENTA**

Diplomová práce Kristýny Kočí se zabývá především otázkou, zda praxe postavení českých poslanců odpovídá ústavní zásadě volného mandátu podle čl. 26 Ústavy. Ptá se též, jak postavení poslance ovlivňuje fakt, že je členem poslaneckého klubu vládní strany, členem poslaneckého klubu opoziční strany, či nezařazeným poslancem.

Práce má dvě části, teoretickou a praktickou. Teoretická část na základě relevantní ústavněprávní a politologické literatury a textu Ústavy a zákona o jednacím řádu Poslanecké sněmovny postupně líčí základy a dějiny českého parlamentarismu, strukturu Poslanecké sněmovny, postavení poslance, výše odborné diskuse o zásadě volného mandátu, význam politických stran a poslaneckých klubů pro parlamentní život, význam a průběh legislativního procesu a pojem parlamentní kultury.

Tato část je zpracována pečlivě, srozumitelně a s minimem chyb. Lze vytknout, že některé pasáže věnují možná zbytečně velký prostor obecně známým faktům, zatímco do větší hloubky (třeba i s použitím zahraniční literatury) bylo možno jít zejména při analýze klíčové zásady volného mandátu. Chybně je na str. 18 uvedeno číslo ústavního zákona (správně 46/1990 Sb.), členy německé Spolkové rady, jimiž jsou ministři zemských vlád, bych neoznačoval jako poslance (str. 24), citovat Ústavu a zákon o jednacím řádu Poslanecké sněmovny podle psp.cz je nevhodné a nadbytečné, citát Petra Mlsny na str. 25 je zkreslený (Mlsna neoznačuje v citovaném Komentáři k Ústavě a Listině (2. vyd., 2009, str. 273) koncept volného mandátu za neslučitelný s příslušností poslance k poslanecké frakci, říká, že „je otázkou, nakolik je... slučitelný“ a „nelze tedy jednoznačně konstatovat, že by vynuovení stranické disciplíny bylo v rozporu s volným mandátem“). Ústavní soud neprohlašuje protiústavní zákony za neplatné, nýbrž je ruší (str. 42), a podrobná rozprava následuje po obecné rozpravě ve druhém čtení návrhu zákona automaticky, nevyžaduje shodu poslanců na ukončení obecné rozpravy (str. 43). Celkově ale teoretická část představuje dobrý základ pro odpověď na otázky, které si diplomová práce klade.

Praktická část má čtyři části – a) dotazníkové šetření mezi poslanci (na dotazník o 17 převážně uzavřených otázkách odpovědělo 21 poslanců), b) řízený rozhovor se třemi poslanci (anonymním poslancem vládního klubu, anonymním poslancem opozičního klubu a Stanislavem Humlem, který byl postupně poslancem vládního i opozičního klubu, jakož i nezařazeným poslancem), c) rozbor statistických dat o četnosti a úspěšnosti návrhů zákonů vlády, vládních poslanců, opozičních poslanců a jiných subjektů a d) reprodukci procesu přijímání zákona č. 350/2012 Sb. (sněmovního tisku 573, novely stavebního zákona). Zejména první tři části jsou zpracovány kvalitně, otázky kladené respondentům jsou vhodně formulovány a i statistická část se zaměřuje na relevantní fakta. Zajímavé je i diplomantkou zdůrazněné zjištění, že třetina poslanců v dotazníku uvedla, že poslanec podle jejich názoru nedisponuje skutečně volným mandátem a 57 % poslanců bylo vystaveno tlaku, aby hlasovali podle společného stanoviska klubu (fakt, že někteří poslanci pocítují tlak, ale zároveň se považují za nositele volného mandátu, bych ale nepovažoval za „zvláštní chápání pojetí volného mandátu“ podle komentáře diplomantky na str. 54, poslanci mají patrně na obsah zásady volného mandátu jen jiný názor). Statistická část dospívá k zajímavým závěrům, zaujala mne především vysoká úspěšnost návrhů podaných skupinou složenou z vládních i opozičních poslanců (45 % v tomto volebním období, 52 % v minulém a 57 % v předminulém). Na str. 78 by bylo vhodné zohlednit jako faktor ovlivňující nižší míru

úspěšnosti poslaneckých návrhů v aktuálním volebním období rozdílně velkou vládní většinu – 118 vládních poslanců na začátku tohoto volebního období kontrastuje jak se 101 poslanci z let 2002–2006, tak s neuspořádanými většinovými poměry let 2006–2010.

Reprodukce procesu přijímání zákona č. 350/2012 Sb., označená jako případová studie, je méně zdařilá. Návrh zákona je na str. 79 chybně označen (není to návrh zákona č. 183/2006 Sb., nýbrž návrh zákona, kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb.; nejde tedy o stavební zákon, ale o novelu stavebního zákona) a poměrně rozsáhlé (sedmistránkové) líčení legislativního procesu by mělo být více komentováno a případně i srovnáváno s procesem přijímání jiných zákonů. Poměrně závažnou chybou je tvrzení na str. 87 (zopakované na str. 90), že zpravodaji veškerých vládních návrhů zákonů jsou poslanci vládních stran. Z webové stránky Poslanecké sněmovny je patrné, že opoziční poslanci jsou v aktuálním volebním období zpravodaji vládních návrhů zákona, a to nikoli výjimečně (poslanec KSČM Šenfeld u tisků 355, 691, 778 a 779, poslanec ČSSD Sklenák u tisků 457 a 575, poslanec VV Petrář u tisku 803, poslanec KSČM Hojda u tisků 189 a 891, atd.). Na druhou stranu ovšem i tato část práce přináší zajímavé poznatky, upozorňuje na širší subjektů účastnících se na legislativním procesu a na velice aktivní roli, jakou hrají při výborovém projednávání návrhu zákona úředníci příslušného ministerstva. Správné a odůvodněné je též řazení českého Parlamentu mezi pracovní parlamenty.

Práce dospívá na str. 91 k závěru, 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*“; přitom „*většina poslanců otevřeně přiznává, že je to právě stanovisko klubu, nikoli vlastní názor či program, za který kandidovali, podle čeho se rozhodují*“. To je závěr zajisté správný a skutečně teoretickou i praktickou částí práce dostatečně podepřený.

Problematická je ovšem druhá část závěru: „*Autorka diplomové práce se, na rozdíl od mnohých uznávaných kapacit včetně vedoucího diplomové 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.*“ To je hodnotící soud diplomantky, který je ovšem v rozporu s naprosto převažujícím výkladem zásady volného mandátu v domácí i zahraniční ústavněprávní i politologické literatuře, včetně literatury v diplomové práci citované. Diplomantka jistě může takový názor zastávat, nesoulad s převažujícím názorem právní i politické vědy (podle něhož je za záruku volného mandátu považována především neodvolatelnost poslance, přičemž vylučování z klubu či strany je chápáno jako vnitřní věc strany) však na ni klade argumentační břemeno, povinnost vypořádat se s odlišnými názory nauky, což ovšem diplomová práce nenabízí. Mělo být přihlédnuto například k faktu, že

Ústava vedle čl. 26 obsahuje i čl. 5, podle něhož je politický systém založen na volné soutěži politických stran. Některé v práci zmíněné doklady o horším postavení opozičních či nezařazených poslanců (zejména nižší úspěšnost jejich návrhů zákonů) jsou logickým důsledkem principu vlády lidu jako vlády většiny (čl. 6 Ústavy).

Po formální stránce je práce psána srozumitelným a čtivým stylem, s minimem formálních chyb, vyzdvihnout je třeba slušný rozsah použité ústavněprávní literatury, která je řádně citována (nemnohé výše vytčené chyby jsou omluvitelné).

Mohu tedy shrnout, že diplomová práce kvalitně popisuje postavení poslance v legislativním procesu, opírajíc se o relevantní literaturu i o pestrou paletu empirických zkoumání, a v neposlední řadě o diplomantčinu takto odborně zúročenou osobní pracovní zkušenost. Závěr o rozporu praxe s ústavní zásadou volného mandátu podle čl. 26 Ústavy však není dostatečně vyargumentovaný, a tak odpověď na tuto otázku vytyčenou v úvodu diplomové práce není přesvědčivá. To významně limituje přínos předložené diplomové práce, jež však i tak splňuje požadavky kladené na tento typ kvalifikační práce.

Doporučuji proto diplomovou práci Kristýny Kočí k obhajobě a navrhuji její hodnocení stupněm **dobře**; v případě velmi přesvědčivé ústní obhajoby, kde by byla výrazně prohloubena argumentace ohledně rozporu popsané sněmovní praxe s ústavní zásadou volného mandátu podle čl. 26, i stupněm velmi dobře.

11. června 2013

JUDr. PhDr. Jan Wintr, Ph.D.