

# WINTR, Jan. Proměny parlamentní kultury\*

Praha: Auditorium, 2021, 328 s. ISBN 978-80-87284-90-2

Kateřina Ochodková\*\*

Na konci roku 2021 pražské nakladatelství Auditorium vydalo knihu Jana Wintra *Proměny parlamentní kultury*. Touto knihou se Wintř, profesor teorie, filozofie a sociologie práva působící na Katedře teorie práva a právních učení Právnické fakulty Univerzity Karlovy, snaží navázat na svůj pravděpodobně nejznámější odborný počín, knihu *Česká parlamentní kultura* z roku 2010.<sup>1</sup> V ní se zabýval českým parlamentem od jeho vzniku v roce 1993 do roku 2010. Svou pozornost přitom zaměřil především na improvizovanou parlamentní kulturu panující v Poslanecké sněmovně a problémy s ní spojené. Nejen díky nezpochybnitelnému informačnímu přínosu knihy, ale též díky Wintřově pečlivé práci se stenoprotokoly, jíž dokázal čtenářům<sup>2</sup> originálním způsobem zprostředkovat průběh jednání na plénu Poslanecké sněmovny, se knize dostalo kladných ohlasů<sup>3</sup> a stala se tak výchozí četbou pro zájemce o parlamentarismus. Wintř si tak úmyslem sepsat její pokračování sám sobě nastavil pomyslnou laťku kvality poměrně vysoko. V recenzi nejdříve shrnu obecná východiska knihy a upozorním na některé nové otázky, kterým se Wintř v knize věnuje oproti prvnímu dílu. Poté se budu detailněji věnovat obsahu jednotlivých kapitol práce a závěrečnému hodnocení knihy.

Na *Českou parlamentní kulturu* navazují *Proměny parlamentní kultury* časově, metodologicky, tematicky i strukturálně. Wintř v nich tak analyzuje šesté (2010–2013), sedmé (2013–2017) a osmé (2017–2021) volební období Poslanecké sněmovny, v případě Senátu se zabývá jeho funkčními obdobími po roce 2010. Stejně jako její první díl, odpovídá kniha metodologicky deskriptivnímu, analytickému a normativnímu přístupu.<sup>4</sup> Wintř tedy jednak čtenářům český legislativní proces a sněmovní praxi detailně popisuje, přičemž problematické aspekty sněmovní kultury opět umně demonstruje na pečlivě vybraných záznamech

\* Tato recenze vznikla na Masarykově univerzitě v rámci projektu Právo a politika (MUNI/A/1439/2021) podpořeného z prostředků účelové podpory na specifický vysokoškolský výzkum, kterou poskytlo MŠMT v roce 2022. Autorka děkuje členkám a členům projektu jak za konstruktivní podněty k pracovním verzím recenze, tak za vlídná slova podpory při práci na ní.

\*\* Mgr. Bc. Kateřina Ochodková, doktorandka, Katedra ústavního práva a politologie, Právnická fakulta, Masarykova univerzita, Brno; studentka, Katedra politologie, Fakulta sociálních studií, Masarykova univerzita, Brno / Ph.D. student, Department of Constitutional Law and Political Science, Faculty of Law, Masaryk University, Brno, Czech Republic; Master student, Department of Political Science, Faculty of Social Sciences, Masaryk University, Brno, Czech Republic / E-mail: katerina.ochodkova@mail.muni.cz / ORCID: 0000-0002-9049-3894

<sup>1</sup> WINTR, J. *Česká parlamentní kultura*. Praha: Auditorium, 2010, 432 s. ISBN 978-80-87284-13-1.

<sup>2</sup> A čtenářkám. V textu dále používám generické maskulinum.

<sup>3</sup> Pro hodnocení knihy viz KLUSOŇOVÁ, M. Recenze práce Jana Wintra *Česká parlamentní kultura*. *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2012, č. 2, s. 216–219. Dostupné z: <https://journals.muni.cz/cpvp/article/view/5922>

<sup>4</sup> Viz BOBEK, M. Výzkum v právu: Reklama na Nike, nebo kvantová fyzika? *Jurisprudence*. 2016, č. 6., s. 3–10.

z jednání sněmovního pléna, jednak je erudovaně kriticky analyzuje. Zároveň formuluje doporučení, jak by měla být pravidla jednání Poslanecké sněmovny upravena, aby se předešlo jejímu zhroucení. Podle Wintra totiž „*druhá dekáda 21. století ukázala narůstající problémy české Poslanecké sněmovny.*“<sup>5</sup> Zatímco v *České parlamentní kultuře* Wintr tyto problémy rozkrýval a pojmenovával, hlavním poselstvím druhého dílu je apel na jejich vyřešení prostřednictvím reformy jednacího řádu Poslanecké sněmovny.

V recenzované monografii se však Wintr nevěnuje jen těm problémům, které již částečně nastínil v prvním dílu, nýbrž i problémům zcela novým, které přinesl nejen české parlamentní kultuře dějinný vývoj. Jednu z velmi zajímavých částí knihy tak tvoří podkapitola věnovaná fungování parlamentů za nedávné pandemie COVID-19.<sup>6</sup> V ní Wintr přináší přehled způsobů, jimiž se parlamenty různých evropských států vypořádaly s rizikem šíření viru. Za zmínku stojí kupříkladu případ dolní komory britského parlamentu, jež umožnila vést jednání hybridním způsobem. Postupné omezování jednání se však dle Wintra negativně odrazilo na živosti debat, která je pro britský parlamentarismus příznačná. Důležité je, že v této souvislosti Wintr věnuje náležitou pozornost i parlamentům v zemích procházejících procesem de-demokratizace, Maďarsku a Polsku. V případě Maďarska Wintr upozorňuje na nebezpečí v podobě přijetí zmocňovacích zákonů umožňující tamní vládě vydávat nařízení s právní silou zákona. Polský případ Wintr vnímá jako případ omezení práv opozice v důsledku zneužití pandemie vládní stranou Právo a spravedlnost. Rozbor těchto případů by tak ke knize mohl přilákat i právníky či politikology se zájmem o problematiku politických režimů. Se zajištěním řádného chodu parlamentu během pandemie se zcela přirozeně museli vypořádat i čeští zákonodárci, na což Wintr samozřejmě nezapomíná. Na způsobu, jakým se se svou činností během pandemie vypořádala Poslanecká sněmovna, totiž poukazuje na svízel české sněmovní kultury, jenž rozebírá na odlišném místě knihy, a to na svízel v podobě přílišné rychlosti zrychleného legislativního procesu.

Kromě nutnosti vypořádat se s nástrahami, které zákonodárcům přinesla pandemie COVID-19, nalezneme v knize i Wintrovo hodnocení dalších parlamentních „novot“. V její třetí kapitole,<sup>7</sup> v níž se věnuje Senátu, Wintr značně kriticky hodnotí ústavní novelu z roku 2012,<sup>8</sup> kterou došlo k zavedení přímé volby prezidenta republiky, a především jí provedenou změnu čl. 65 Ústavy, podle níž musí s podáním ústavní žaloby Senátu na prezidenta republiky nově vyslovit souhlas i třípětinová většina všech poslanců. Tato změna dle něj narušila princip dělby moci v českém ústavním systému, neboť zablokováním institutu ústavní žaloby vychýlila rovnováhu moci ve prospěch prezidenta republiky. Kromě této nejvýraznější změny v českém ústavním systému Wintr podává výčet i dalších ústavních změn, které se od vydání *České parlamentní kultury* uskutečnily<sup>9</sup>. V případě Senátem iniciované novelizace

<sup>5</sup> WINTR, J. *Proměny parlamentní kultury*. Praha: Auditorium, 2021, s. 7.

<sup>6</sup> Ibid., s. 19–34.

<sup>7</sup> Ibid., s. 113–136.

<sup>8</sup> Ústavní zákon č. 71/2012 Sb., kterým se mění ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů.

<sup>9</sup> WINTR, J. *Proměny parlamentní kultury*. Praha: Auditorium, 2021, s. 134.

Listiny základních práv a svobod,<sup>10</sup> spočívající v zakotvení „práva bránit se zbraní“ do jejího textu, je však škoda, že není Wintrem rozebrána podrobněji, neb jde teprve o její druhou změnu vůbec, navíc změnu značně kontroverzní. Wintr se v knize samozřejmě nevěnuje jen ústavním změnám, ale též některým změnám podústavního práva. Poukazuje např. na vypořádání velkého parlamentního dluhu spočívající v přijetí tzv. stykového zákona,<sup>11</sup> jehož absenci v prvním díle značně kritizoval.<sup>12</sup>

V **úvodu**<sup>13</sup> knihy Wintr pokládá pět otázek, jež nazývá „teoretickými otázkami“. Ty podle něj souvisejí s ambicí knihy hledat a nalézt řešení pro neduhy Poslanecké sněmovny skrze převzetí osvědčených postupů z parlamentů jiných zemí. Ptá se například, „*jak lze nastavit pravidla parlamentního jednání, aby vytvářela adekvátní rovnováhu mezi kvalitou zákonů a přiměřenou rychlostí a akceschopností zákonodárné činnosti.*“<sup>14</sup> Položení těchto otázek působí jasně problematičtěji. „Na první dobrou“ totiž není zcela zřejmý jejich smysl. Pokud má jít o „klasické“ výzkumné otázky, pak v úvodní kapitole chybí popis metodologie, prostřednictvím níž budou zodpovězeny. Wintr sice na tyto otázky výslovně souhrnně odpovídá v závěru knihy, to však, bez jejich průběžného zodpovídání v průběhu celé knihy, působí poněkud uměle v tom smyslu tak, že se může zdát, že Wintr tyto otázky klade jen proto, aby nějaké otázky kladl. Přitom z jeho výkladů především v první kapitole knihy odpovědi na tyto otázky určitým způsobem prosvítají. Pro lepší provázání jednotlivých částí knihy by bylo lepší přinášet čtenářům jasné odpovědi průběžně.

Kromě úvodu a závěru je recenzovaná kniha rozdělena do dalších čtyř kapitol. Stejně jako v *České parlamentní kultuře* je první kapitola teoretičtějšího rázu, druhá kapitola je zaměřena na shrnutí vybraných volebních období Poslanecké sněmovny, třetí kapitola je zasvěcena Senátu a ve čtvrté kapitole Wintr analyzuje problematičtější instituty sněmovní kultury. Čtenář, který má již za sebou četbu prvního dílu, tak její strukturou nebude vůbec překvapen a pokud jej zajímají jen některé problémy, bude i bez nahlédnutí do obsahu knihy vědět, na jaké její místo se podívat.

V **první kapitole**<sup>15</sup> knihy Wintr navazuje na teoretické výklady z prvního dílu, např. na klasifikaci parlamentů na pracovní parlamenty a parlamenty proslovů. Čtenářům zprostředkovává další poznatky německých právních vědců a politologů. Především výsledky výzkumné činnosti německého politologa Michaela Košeho,<sup>16</sup> který analyzoval reformy jednacích řádů parlamentů v některých evropských zemích, jsou pro Wintra cenné, protože podporují jeho argument o nutnosti provedení reformy jednacího řádu Poslanecké sněmovny.

<sup>10</sup> Ústavní zákon č. 295/2021 Sb., kterým se mění Listina základních práv a svobod, ve znění ústavního zákona č. 162/1998 Sb.

<sup>11</sup> Zákon č. 300/2017 Sb., o zásadách jednání a styku Poslanecké sněmovny a Senátu mezi sebou a navenek a o změně zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>12</sup> WINTR, J. *Česká parlamentní kultura*. Praha: Auditorium, 2010, 432. s. 41–42, 392.

<sup>13</sup> *Ibid.*, s. 7–11.

<sup>14</sup> *Ibid.*, s. 9.

<sup>15</sup> *Ibid.*, s. 12–70.

<sup>16</sup> KOBE, M. *Parliaments in Time. The Evolution of Legislative Democracy in Western Europe, 1866–2015*. Oxford: ECPR, Oxford University Press, 2018. ISBN 978-0-19-876691-9.

V této kapitole tak Wintr kladně vytězuje své politologicko-historické vzdělání a orientaci na německojazyčné právní prostředí. Kromě přehledu poznatků plynoucích z prací německých akademiků v ní totiž dále přináší i zajímavou pasáž o reakci německého Bundestagu na snahu populistické Alternativy pro Německo narušovat zavedená pravidla parlamentního jednání, čtenář se tak např. dozví, v čem spočívá kouzelně znějící procedura *Hammelsprung*, nebo do historie orientovanou podkapitolu o společných kořenech rakouského a českého parlamentního práva. Významná je pak poslední podkapitola. V ní Wintr popisuje reformy jednacího řádu rakouské Národní rady, jimiž došlo k zefektivnění její práce za současného posílení práv parlamentní menšiny. Reforma jednacího řádu Poslanecké sněmovny by totiž dle Wintra měla být, s ohledem na společné historické kořeny a podobnost některých institutů, provedena právě po rakouském vzoru. Dále v kapitole též nalezneme část o ústavních principech parlamentního jednání a související judikatuře a taktéž již zmíněnou část o fungování parlamentů za pandemie COVID-19. Celkově lze ke kapitole vznést jen dvě drobné výtky. Zaprvé, zcela určitě by si v knize větší prostor zasloužilo vysvětlení, proč je jako případ „vypořádání se s populismem“ vybrán právě německý Bundestag. V případě podkapitol o Rakousku Wintr výběr země vysvětluje společnými historickými kořeny a podobností některých prvků českého a rakouského parlamentního práva. Nabízí se tak otázka, zda by i v případě tohoto problému nebylo lepší věnovat se právě rakouské Národní radě než německému Bundestagu. Zadruhé – vklínění podkapitoly o fungování parlamentů za pandemie mezi podkapitolu přinášející poznatky německých teoretiků a podkapitolu o ústavních principech parlamentního jednání a judikatuře nepůsobí příliš systematicky, vhodnější by bylo zařadit ji na samotný konec kapitoly.

Ve **druhé kapitole**<sup>17</sup> již Wintr přenáší čtenáře na místo činu, do Poslanecké sněmovny. Podává stručnou sumarizaci politického vývoje v prvních pěti volebních obdobích, tedy v letech 1993–2010. Připomíná, že Poslanecká sněmovna je orgánem, jemuž bylo při přijímání Ústavy dáno do vínku být orgánem dominantním, tato dominance se pak v praxi projevovала především vůči slabým vládám, jakož i to, že postupem času se v Poslanecké sněmovně vztahy mezi vládními politickými stranami a opozicí vyhrotily natolik, že se opoziční strany čím dál více uchylovaly k obstrukcím. Volební období po roce 2010 již Wintr rozebírá podrobně. Stále je však příjemně stručný, po připomenutí volebních výsledků a zformování vlád se věnuje těm nejzásadnějším politickým událostem v daném volebním období. K připomenutí důležitých nebo zajímavých momentů opět využívá stenoprotokoly z jednání sněmovních plén. Zatímco šesté volební období (2010–2013) nazývá „*bojištěm rozhodnuté bitvy*“<sup>18</sup> když vláda Petra Nečase, opírající se o pohodlnou většinu 118 hlasů, projevovala svou dominanci nad opozicí jejím ignorováním, sedmé volební období (2013–2017) hodnotí jako klidnější, ve vládě Bohuslava Sobotky se větší konflikty odehrály až ke konci volebního období v souvislosti s odvoláním ministra financí Andreje Babiše. Naopak na osmé volební období (2017–2021) nahlíží Wintr značně kriticky, neb právě během něj se „*prohloubily negativní jevy komplikující práci Poslanecké sněmovny*“<sup>19</sup> jako např. obstrukce. V případě obstrukcí

<sup>17</sup> WINTR, J. *Proměny parlamentní kultury*. Praha: Auditorium, 2021, s. 71–112.

<sup>18</sup> Ibid., s. 76.

<sup>19</sup> Ibid., s. 93.

Wintr zmiňuje nejen „taktické“ obstrukce, ale též „divoké“ obstrukce poslance Lubomíra Volného. Na příkladu zmínek o „divokých“ Volného obstrukcích lze přitom vyzdvihnout Wintrův výtečný přehled. Ačkoli snad téměř nikomu neušel nejznámější Volného exces v podobě fyzického napadení poslance Tomáše „desítky“ Hanzela („*Jestli tady půjdeš, dostaneš flákanec!*“),<sup>20</sup> za nějž byl poslanec Volný následně do konce dne vykázán ze sněmovního jednacího sálu, Wintr si všímá, a zde velmi vhodně využívá právě citaci stenoprotokolu, i dalších, méně známých „talentů“ poslance Volného, jako např. jeho schopnosti ochromit Poslaneckou sněmovnu pouhým mlčením („*Poslanec Lubomír Volný stojí u mikrofonu a mlčí.*“).<sup>21</sup>

**Třetí kapitola**,<sup>22</sup> věnovaná Senátu, je oproti předchozím dvěma kapitolám a oproti následující kapitole velmi stručná, má pouhých 23 stran. S ohledem na Wintrovo odborné zaměření se na dolní komoru Parlamentu to je sice pochopitelné, nicméně pak by bylo terminologicky přesnější knihu nazvat *Proměny sněmovní kultury*. I tak však na těchto dvou desítkách stran Wintr dokáže čtenáři předat základní informace o roli této „pojistky demokracie“, a případně doporučit zájemci o horní komory parlamentů další četbu.<sup>23</sup> Kromě popisu složení Senátu počínaje volbami v roce 2010 a vztahu Senátu a jednotlivých vlád dále nalezneme v kapitole části o roli Senátu při ochraně českého ústavního systému, roli Senátu při projednávání unijní agendy a Senátu jako fóru pro politickou participaci občanů. Právě poslední dvě zmíněné role Senátu jsou přitom nepříliš známé a je tak nepochybně dobře, že je Wintr přibližuje.

**Čtvrtá kapitola**<sup>24</sup> představuje nejhodnotnější část práce, neboť právě v ní Wintr kriticky analyzuje ony „*narůstající problémy české Poslanecké sněmovny*“.<sup>25</sup> V této kapitole se postupně věnuje chaotickému pořadu a průběhu řádných schůzí, neschopnosti opozice nastolovat svou agendu, problémům při hlasování s usnásenischopností, nízké atraktivitě rozprav a riziku obstrukcí, nedostatečné pravomoci předsedajících a nepružnosti zákonodárního procesu. Wintr vždy nejdřív vysvětlí, kde v psaných pravidlech parlamentního jednání či v parlamentní praxi leží jádro daného problému a následně problém demonstuje na náležitě vybraných stenoprotokolech – zajímavé je, že je z nich patrné, že daného problému jsou si často vědomi i sami poslanci. Je přitom důležité, že Wintr se k poslancům nebojí být kritický, a to navzdory tomu, že si pro ně mohl během svého působení jako tajemníka Stálé komise Poslanecké sněmovny pro Ústavu České republiky v letech 2019-2021 vypěstovat určité pochopení. Např. za nevyužívání svých pravomocí se nebojí kritizovat předsedající schůzí, kteří zároveň zastávají vysoké vnitrostranické funkce či jsou přímo předsedy svých politických stran. Wintr má totiž dojem, že jsou tito předsedající v řízení schůzí zdrženliví a svých pravomocí nevyužívají tak často, jak by měli. Oproti tomu předsedající schůzí, kteří

<sup>20</sup> Stenoprotokol, 80. schůze, část 35. *Poslanecká sněmovna* [online]. 21. 1. 2021 [cit. 31. 10. 2022]. <https://www.psp.cz/eknih/2017ps/stenprot/080schuz/s080035.htm#r4>

<sup>21</sup> WINTR, J. *Proměny parlamentní kultury*. Praha: Auditorium, 2021, s. 109–110.

<sup>22</sup> *Ibid.*, s. 113–136.

<sup>23</sup> Např. GRINC, J. *Národní parlamenty a demokratická legitimita Evropské unie*. Praha: Leges, 2015. ISBN 978-80-7502-091-8.

<sup>24</sup> WINTR, J. *Proměny parlamentní kultury*. Praha: Auditorium, 2021, s. 137–312.

<sup>25</sup> *Ibid.*, s. 7.

ve své politické straně takovou vysokou funkci nezastávají, jsou v řízení schůze jistější. Tato Wintrova zajímavá domněnka by nepochybně stála za podrobnější, empirické prozkoumání. V celé čtvrté kapitole se opět výrazně kladně projevuje Wintrova znalost německé a rakouské, ale i britské parlamentní kultury, neboť v ní přináší informace, zda se některé z problémů, s nimiž se v současnosti potýká Poslanecká sněmovna, vyskytly i právě v těchto zemích, a pokud ano, jak byly vyřešeny. Na neduhy českého parlamentarismu Wintř nabízí léky německé, především ale rakouské výroby, tedy, jak již bylo zmíněno výše, navrhuje se inspirovat především reformami jednacního řádu rakouské Národní rady a převzít do českého parlamentního práva některé prvky rakouské usměrněné parlamentní kultury. Reforma jednacního řádu Poslanecké sněmovny by měla vést ke zvýšení efektivity práce Poslanecké sněmovny, kdy by např. mělo být zabráněno obstrukcím, zároveň by ale sněmovní opozici měly být přiznány nástroje, jež jí umožní účinně nastolit svou agendu, ty současné to dle Wintřa neumožňují. Jelikož účelem recenze není vyzradit všechny Wintřovy recepty, které na tyto problémy nabízí, lze zájemce o ně ponouknout k četbě právě této podkapitoly. K celé kapitole je třeba zmínit, že by čtenář neměl být překvapen, že mnoho stran knihy zabírají přímé citace vystoupení poslanců a senátorů. V některých případech by se za účelem zvýšení čtenářského komfortu dalo uvažovat o zkrácení citovaných pasáží, nicméně jejich ponechání v celém rozsahu představuje Wintřovu vědomou a explicitně formulovanou volbu, na nezkrácených stenoprotokolech se totiž snaží ukázat denní chléb poslanců, jako např. časté procedurální spory zabírající mnohdy i několik hodin během jednacního dne. Tuto Wintřovu volbu je tak tedy třeba respektovat.

V **závěru**<sup>26</sup> knihy Wintř opět stručně shrnuje problémy, se nimiž se v současnosti potýká česká sněmovní kultura a rekapituluje své návrhy na jejich vyřešení formulované ve čtvrté kapitole knihy. Na tomto místě též zodpovídá ony teoretické otázky, jež si položil v úvodu knihy, přičemž nejdůležitějším závěrem, který Wintř v této souvislosti činí, je závěr o vhodnosti přijetí prvků rakouské usměrněné parlamentní kultury, jež by měly posílit efektivitu jednání Poslanecké sněmovny, ale zároveň vybavit opozici účinnými nástroji k nastolení své agendy. Wintř si je přitom vědom, že se jeho analýzy omezují převážně na problémy jednání sněmovního pléna, avšak toto omezení nelze vnímat jako negativum Wintřovy práce. Hloubka a kvalita Wintřovy analýzy, byť omezena „jen“ na problémy sněmovního pléna, totiž svědčí o jeho důkladné znalosti této výšece parlamentní kultury.

**Celkově** lze *Proměny parlamentní kultury* zhodnotit jako důstojné pokračování *České parlamentní kultury*. Čtenář obeznámený s prvním dílem nebude jejich četbou zklamán, neb v nich nalezne rozvedení otázek „nakousnutých“ v prvním díle a jejich kritickou analýzu. Nalezne však v nich témata zcela nová, jako již zmíněný popis fungování parlamentů za pandemii. Čtenáři, který by po nich naopak sáhl bez znalosti prvního dílu, se jimi dostane solidního všeobecného přehledu o fungování obou komor Parlamentu. Recenzi tak lze uzavřít hodnocením, že pokud si Wintř úmyslem sepsat pokračování *České parlamentní kultury* sám sobě nastavil pomyslnou latku kvality poměrně vysoko, v *Proměnách parlamentní kultury* tuto latku dorovnává.

<sup>26</sup> WINTR, J. *Proměny parlamentní kultury*. Praha: Auditorium, 2021, s. 313–320.