

# Posudek oponenta

na diplomovou práci **Michaely Šoleové**, předloženou k obhajobě na katedře  
správního práva Fakulty právnické ZČU,

na téma

## "Legislativní proces"

---

Předložená diplomová práce je bohužel příkladem koncepčně nejasného, informačně poněkud plochého a svým zacílením nejasně směřovaného díla. Postrádá teoretické zakotvení, omezuje se na příliš popisný přehled technikálií legislativního procesu, neobsahuje ucelený pohled ani metodologicky aspoň trochu ujasněnou srovnávací část. Je složena z částí, které stojí vedle sebe, nejsou nijak organicky spojeny, není jasné, proč se právě jimi kandidátka vůbec zabývala. Ze vcelku solidního sumáře odborné literatury včetně většiny významných moderních českých děl k tématu se kandidátce nepodařilo extrahovat nosné myšlenky a zůstala pouze u popisu jednotlivostí, navíc vybraných do práce z poněkud nejasných důvodů, bez jednotící struktury.

Struktura práce vypadá na první pohled slibně, avšak ve skutečnosti se práce skládá z pěti víceméně samostatných částí, které na sebe vůbec nenavazují a nejsou nikterak myšlenkově propojeny. Mohly být bez obtíží napsány jako navzájem oddělené texty.

Úvodní část, věnovaná systému právních norem v České republice, má snad jakousi teoretickou ambici, pokouší-li se charakterizovat klíčové vlastnosti právních norem, za které považuje regulativnost, právní závaznost, obecnost a vynutitelnost. Již zde je však patrná kandidátčina slabá orientace v základním pojmosloví – v úvodu definuje právní normu jako pravidlo lidského chování (s odkazem na Šína), avšak dále uvádí (str. 12 nahoře), že mezi právní normy v ČR řadíme nařízení, vyhlášky, zákony, ústavní zákony aj., aniž by reflektovala, že je nutno rozlišovat (a to vcelku důsledně) jednak mezi právní normou jako pravidlem chování (tj. hypotézou a dispozicí, resp. hypotézou, dispozicí a sankcí jako prvky právní normy), jednak jejich slovním vyjádřením a konečně mezi „nosičem“ slovního vyjádření právní normy, jímž je zejména formalizovaný pramen práva v podobě právního předpisu (může jím ale být v určitém úhlu pohledu i rozsudek či tradovaný a jen odbornou literaturou zaznamenaný či v sociálním vědomí „samozřejmě přítomný“ obyčej).

Kapitola věnovaná zákonodárnému procesu v ČR je sice co do počtu stran rozsáhlá, avšak postrádá hloubku vhledu do tématu, kterou je nutno požadovat po aspoň průměrném studentu závěrečného ročníku právnické fakulty. Přehled právních či vnitřních předpisů, jimiž je upraven legislativní proces, sice zabírá pět stran, není však ničím jiným než „telefonním seznamem“, v němž nelze nalézt žádnou vlastní úvahu kandidátky či

např. zamyšlení, které z těchto předpisů jsou pro legislativní proces vskutku důležité a které naopak mají jen okrajový význam. Opět se projevují slabiny v terminologii – na str. 18 dole kandidátka z nejasných důvodů označuje Sbírku zákonů (či souhrnně Sbírku zákonů a Sbírku mezinárodních smluv? To v jejím textu není zřejmé.) za „Sbírku listin“, jakkoli v zákoně č. 309/1999 Sb. pojem „listina“ vůbec není a pro souhrnné označení převážné většiny textů publikovaných ve Sbírce zákonů užívá tento zákon pojmu „právní předpis“ resp. „akt“ (viz § 1 odst. 1, resp. § 2 odst. 1 zmíněného zákona).

Vlastní popis cesty návrhu zákona od svého vzniku až k platnosti a účinnosti kandidátka zahajuje sedmiřádkovou zmínkou o zákonodárné iniciativě (str. 22). Velmi málo se věnuje (pouze na str. 27-29) postupu vládní legislativy vedoucí ke vzniku vládního návrhu zákona. Otázku tzv. RIA (hodnocení dopadů regulace) sice zmiňuje na str. 21, avšak zabývá se jí zcela povrchně, jakkoli právě uvážení pravděpodobných dopadů regulace (administrativní zátěž, růst nákladů na odbornou pomoc u adresátů zamýšleného předpisu, hrozba zpomalení a zesložnění ekonomických i jiných procesů ve společnosti v důsledku nové regulace, nezamýšlené vedlejší důsledky regulace aj.) je při tvorbě každého právního předpisu mimořádně důležité a v moderní legislativní teorii je mu věnována velká pozornost.

Další stránky jsou věnovány popisu průběhu tří čtení návrhu zákona v Poslanecké sněmovně a jeho projednávání v Senátu. Podrobněji pak kandidátka rozebírá suspenzivní veto prezidenta republiky. K uvedeným pasážím lze těžko poznamenat něco jiného, než že se jedná o čistou deskripci velmi povrchního charakteru.

Další část práce, jež se věnuje legislativnímu procesu v EU, má v podstatě stejnou povahu.

Zcela neorganicky je pak do práce zařazena část věnovaná jazyku UML. Dočteme se v ní, o jaký nástroj systémového řízení prostřednictvím softwaru se jedná, avšak nenajdeme v ní ani náznak souvislosti tohoto nástroje se současným či případně budoucím legislativním procesem. Je nepochybné, že elektronizace legislativního procesu je na postupu, a proto by bylo nanejvýš vhodné se jejími nejrůznějšími aspekty zabývat a jistě by bylo možné se zamýšlet i nad případným užitím softwarových nástrojů pro systémové řízení. Takovou úvahu však práce kandidátky vůbec neobsahuje.

Závěrečná jednostránková pasáž o legislativním procesu v USA je sympatická v přiznání kandidátky, že vzhledem k šíři tohoto tématu bude muset být zpracováno v jiné kvalifikační práci. Po obsahové stránce se jedná o „vypíchnutí“ některých aspektů legislativního procesu v USA, které – pokud by byly metodologicky rozumně uchopeny – by mohly být předmětem komparace s úpravou v ČR i na úrovni orgánů EU (otázka souběžného projednávání návrhu zákona oběma komorami a z toho se odvozující síla jednotlivých komor, resp. jiných legislativních orgánů).

Co se týče odborné úrovně práce, již byla zmíněna její celková povrchnost a nekonceptnost. Slabinou je i

vícero věcných nepřesností a zjednodušení, z nichž zmiňme např. následující:

V souvislosti s vládou se na str. 25-26 kandidátka dopouští nepříjemné nepřesnosti, tvrdí-li, že se dodržuje pravidlo, že předsedou vlády je „volen“ (myslí zřejmě jmenován prezidentem republiky) předseda vítězné politické strany ve volbách do Poslanecké sněmovny – tak tomu v moderní české historii po roce 1992 dosti často vůbec nebylo (Tošovský, Fischer, po jistou dobu i Paroubek) a ostatně tomu není ani v současnosti – Nečasova ODS skončila ve volbách 2010 druhá za ČSSD.

Podobnou nepřesností je tvrzení na str. 34, že absolutní veto je pravomocí například Rady bezpečnosti OSN – ve skutečnosti je tomu tak, že uvedeným právem disponují někteří členové tohoto orgánu a jeho uplatněním může být i jediný z těchto členů zablokovat většinou hlasů přijaté rozhodnutí Rady bezpečnosti jako klíčového orgánu OSN.

Kandidátka, jak již shora naznačeno, vycházela ze standardního okruhu českých odborných knih a článků k danému tématu a měla k dispozici i některé tituly zahraniční. Škoda, že seznam této literatury nebyla schopna uspořádat na str. 85-87 abecedně.

Práce je napsána standardním jazykem, bohužel v ní najdeme některé chyby a překlepy (např. na str. 37 popisuje kandidátka určitou lhůtu jako „patnácti denní“ místo správného „patnáctidenní“ – obdobná chyba se vyskytuje i na dalších místech práce). Kandidátka vcelku korektně pracuje s prameny a uvádí zdroje převzatých myšlenek, z textu však občas není dostatečně přesně patrné, kde končí převzatá pasáž a kde již začíná vlastní úvaha kandidátky. Například popis funkcí Komise na str. 41 zřejmě bude – při vší úctě ke kandidátčiným schopnostem – kompilací určitých pramenů či jejich extraktem, nicméně odkaz na pramen chybí; možná je čerpáno z publikace Fialy a Pítrové, citované na str. 40 (ovšem bez odkazu na konkrétní stránku publikace), a kandidátka tuto informaci jen opomněla uvést.

Předloženou diplomovou práci považuji za výrazně podprůměrné dílo, nicméně ji ještě doporučuji k pokusu o obhajobu s tím, že obhájit ji s hodnocením „dobře“ považuji za možné toliko v případě, že při obhajobě podá kandidátka velmi přesvědčivý výkon.

V Praze dne 22. dubna 2012



JUDr. PhDr. Karel Šimka, LL.M., Ph.D.  
odborný asistent na KSP FPR ZČU