

Univerzita Karlova v Praze

Právnická Fakulta

RIGORÓZNÍ PRÁCE

VZTAH SENÁTU A VLÁDY

2012

Mgr. Aleš Nytra

Prohlašuji, že jsem předkládanou rigorózní práci vypracoval samostatně, všechny použité prameny a literatura byly řádně citovány a práce nebyla využita k získání jiného nebo stejného titulu.

Na tomto místě bych také chtěl poděkovat své konzultantce JUDr. Jindřišce Syllové, CSc. za cenné připomínky a dále své manželce za podporu při psaní této mé práce.

V Ostravě dne 26.12. 2012

.....
Mgr. Aleš Nytra

OBSAH

OBSAH	3
ÚVOD	6
<u>1 BIKAMERALISMUS A PARLAMENTARISMUS</u>	9
1.1. PARLAMENTARISMUS	9
1.1.1 ZÁKLADNÍ FORMY EVROPSKÉHO PARLAMENTARISMU	11
1.1.2 ZÁKLADNÍ HODNOTY PARLAMENTARISMU	12
1.2 BIKAMERALISMUS	12
1.2.1 TYPOLOGIE DRUHÝCH KOMOR	13
1.2.2 DRUHÉ KOMORY VE FEDERÁLNÍCH STÁTECH	14
1.2.3 DRUHÉ KOMORY V UNITÁRNÍCH STÁTECH	14
1.2.4 KONZERVATIVNÍ KOMORY	15
1.2.5 HOSPODÁŘSKÉ KOMORY	15
1.3 BIKAMERALISMUS A PARLAMENTARISMUS U NÁS	15
1.3.1 PARLAMENTY V OBDOBÍ LET 1848 AŽ 1918	16
1.3.2 PARLAMENTARISMUS V OBDOBÍ PRVNÍ A DRUHÉ REPUBLIKY	17
1.3.3 PARLAMENTARISMUS V LETECH 1945 AŽ 1960	19
1.3.4 PARLAMENTARISMUS V LETECH 1960 AŽ 1989	21
1.3.5 PARLAMENTARISMUS V LETECH 1990 AŽ 1992	24
<u>2 STANOVENÍ PROBLÉMŮ, OTÁZEK A HYPOTÉZ</u>	26
2.1 PROBLÉM: NESTABILITA ČESKÝCH VLÁD	26
2.2 PROBLÉM: SENÁT – NEVÝZNAMNÁ KOMORA ČESKÉHO PARLAMENTU?	27
2.3 STANOVENÍ OTÁZEK A HYPOTÉZ	28
<u>3. VLÁDA</u>	29
3.1 VLÁDA JAKOŽTO KOLEKTIVNÍ ORGÁN	29
3.2 POSTAVENÍ PŘEDSEDY VLÁDY	30
3.3 USTAVENÍ VLÁDY A VÝMĚNY MINISTRŮ	32
3.4 DEMISE VLÁDY	33
3.5 STABILITA ČESKÝCH VLÁD	35

<u>4</u>	<u>SENÁT</u>	38
4.1	ZAMÝŠLENÁ ÚLOHA SENÁTU V ČESKÉM ÚSTAVNÍM SYSTÉMU ...	38
4.2	ZŘÍZENÍ SENÁTU	39
4.3	USTAVENÍ SENÁTU	41
4.4	PARCIÁLNÍ OBNOVA SENÁTU	43
4.5	SENÁTOŘI	43
<u>5</u>	<u>VZTAH SENÁTU A VLÁDY</u>	46
5.1	PŘIJÍMÁNÍ „BĚŽNÝCH“ ZÁKONŮ	46
5.2	PŘIJÍMÁNÍ ZÁKONŮ PODLE ČL. 40 ÚSTAVY	50
5.3	PŘIJÍMÁNÍ ÚSTAVNÍCH ZÁKONŮ	53
5.4	ZÁKONODÁRNÝ PROCES V NĚKTERÝCH ZVLÁŠTNÍCH PŘÍPADECH	56
5.5	PŘEDLOŽENÍ NÁVRHU ZÁKONA V SENÁTU?	57
5.6	VYJÁDŘENÍ VLÁDY K NÁVRHU ZÁKONA	59
5.7	ZÁKONNÁ OPATŘENÍ SENÁTU	60
5.8	PREZIDENT REPUBLIKY	61
5.9	ÚSTAVNÍ SOUD	65
5.10	SENÁT A USTAVENÍ VLÁDY	67
5.10.1	ÚVAHY O USTAVENÍ VLÁDY PO VOLBÁCH DO POSLANECKÉ SNĚMOVNY V ROCE 2006	68
5.10.2	DVA POKUSY MIRKA TOPOLÁNKA	69
5.11	VYSÍLÁNÍ OZBROJENÝCH SIL DO ZAHRANIČÍ	70
5.12	VÁLEČNÝ STAV, NOUZOVÝ STAV A STAV OHROŽENÍ STÁTU	73
5.13	ÚČAST ČESKÉ REPUBLIKY V OBRANNÝCH SYSTÉMECH MEZINÁRODNÍ ORGANIZACE	77
5.14	ČESKÁ REPUBLIKA VE VZTAHU K EVROPSKÉ UNII	78
5.14.1	SENÁTNÍ AGENDA VE VZTAHU K EVROPSKÉ UNII	80
5.14.2	KONTROLA VLÁDY SENÁTEM	84
5.15	RATIFIKACE MEZINÁRODNÍCH SMLUV	86
5.16	PARLAMENTNÍ DIPLOMACIE	88
5.17	KONTROLNÍ FUNKCE PARLAMENTU	90
5.17.1	KOMISE A VYŠETŘOVACÍ KOMISE	90

5.17.2 VYŠETŘOVACÍ KOMISE SENÁTU?	91
5.17.3 INTERPELACE	92
5.17.4 INTERPELACE SENÁTORŮ A PRÁVO SENÁTORA NA INFORMACE	93
5.18 VEŘEJNÁ SLYŠENÍ SENÁTU	95
5.19 VZTAH SENÁTORŮ A MINISTRŮ	97
5.19.1 ÚČAST MIMISTRŮ NA JEDNÁNÍCH PARLAMENTU	98
5.19.2 ÚČAST MINISTRŮ NA JEDNÁNÍCH SENÁTU	99
5.19.3 SENÁTOŘI V MINISTERSKÝCH KŘESLECH	100
5.19.3.1 NEVÝHODA KUMULACE FUNKCÍ	101
5.19.3.2 KLOUZAVÉ MANDÁTY	103
<u>6 MOŽNÝ BUDOUCÍ MODEL VZTAHU SENÁTU A VLÁDY</u>	105
ZÁVĚR	113
RESUMÉ	119
SUMMARY	120
ABSTRAKT	122
ABSTRACT	123
LITERATURA	124

ÚVOD

Už když jsem byl žákem druhého stupně základní školy, se zaujetím jsem sledoval politické dění v naší zemi. V návaznosti na to jsem se začal zajímat o naše ústavní zřízení a vztah vrcholných státních orgánů. Ve svých čtrnácti letech jsem byl očitým svědkem první kampaně při volbách do Senátu, při které jsem zaznamenal, že občané si zřízení Senátu nepřejí, zejména z toho důvodu, že jej považují za zbytečný a drahý, a že se ze Senátu stane pouze odkladiště vyhořelých politiků. Udivilo mne, že jedna politická strana, hlasitě prosazující zrušení Senátu, dokonce zcela nelogicky do voleb do Senátu nenominovala jediného svého kandidáta, i když bylo zřejmé, že bez souhlasu Senátu Senát zrušit nepůjde. Následovalo několik let a s našim ústavním zřízením jsem se podrobněji seznámil při svém studiu na právnické fakultě. Tehdy jsem si kladl otázku, zda je skutečně Senát zbytečný, nebo jen nedoceněný a nedostatečně využitý. V době svých vysokoškolských studií jsem kromě permanentního odporu občanů k Senátu a s tím spojené nízké volební účasti, zaregistroval také to, že se vlády vešlé ze sněmovních voleb v roce 2002 a 2006 neustále potýkaly s hrozbou, že stačí, aby se „zbláznil“ jeden jediný koaliční poslanec a vláda neprosadí klíčové zákony, nebo že dokonce může padnout. Mnohokrát jsem přemýšlel o tom, jakým způsobem by bylo možné zvýšit prestiž Senátu v očích veřejnosti a jak zvýšit stabilitu vlády jiným způsobem, než radikální změnou volebního systému. Napadlo mne, že by oba problémy mohly být vyřešeny užším propojením Senátu a vlády a promyšlenou úpravou vztahu Senátu a vlády v ústavních předpisech.

Výše uvedená problematika mne natolik zaujala, že jsem se při volbě tématu své rigorózní práce rozhodl psát o vztahu Senátu a vlády. Literatura zabývající se českým Senátem povětšinou klade důraz na jeho úlohu v zákonodárství a ústavodárství a popisuje Senát jako jednu z pojistek demokracie. Při položení otázky, zda má Senát nějaký vztah k vládě, se povětšinou omezuje na sdělení, že Senát vztah k vládě nemá, protože je vláda odpovědná pouze a jen Poslanecké sněmovně, a že Senát se na ustavení vlády nijak nepodílí. Jedním z cílů této práce je posouzení, zda tomu tak opravdu je, tedy zda je vztah Senátu a vlády spíše jen okrajový, či je tomu naopak a vztah Senátu a vlády je významný.

V této práci se nejprve v teoretické rovině věnuji tématu parlamentarismu a bikameralismu a při této příležitosti také nastiňuji, jaké základní modely bikameralismu a parlamentarismu existují v zahraničí, a jak vypadal parlamentarismus a bikameralismus u nás před přijetím současné Ústavy ČR (dále jen „Ústava“). V návaznosti na tento teoretický výklad přistupuji k výkladu týkajícímu se vlády a Senátu a posléze přistupuji k praktickému rozboru současné právní úpravy vztahu Senátu a vlády.

V této práci dále popisuji, nakolik je vztah Senátu a vlády silný a v souvislosti s tím se zabývám, kde všude dochází či nedochází ke spolupráci Senátu a vlády, resp. ministrů a senátorů, jak tato případná spolupráce probíhá, a dále jakým způsobem se vláda a Senát při svých činnostech vzájemně ovlivňují. V této práci nastiňuji spolupráci Senátu a vlády zejména v oblasti zákonodárství a ústavodárství, v oblasti ustavování některých státních orgánů, v oblasti vyhlášení mimořádných stavů a jejich ukončování a také v oblasti členství České republiky v Evropské unii. Pozornost věnuji také obecné kontrole vlády Senátem a zabývám se otázkou, zda jsou kontrolní oprávnění Senátu vůči vládě dostatečná či nikoli. V neposlední řadě vyzdvihuji některé rozdíly mezi Senátem a Poslaneckou sněmovnou a s ohledem na tyto rozdíly, zejména v kultuře jednání členů těchto komor, se snažím nacházet možné budoucí úkoly Senátu vůči vládě.

Rovněž poukazuji na některé současné problémy českého parlamentarismu, zejména na nestabilitu vlád a potíže provázející její ustavení a dále na nízký rozsah pravomocí Senátu a s tím také spojenou nízkou popularitu Senátu, která Senát provází již od jeho prvního ustavení v roce 1996. Ve své práci se snažím nacházet citlivá a pokud možno všeobecně (napříč politickým spektrem) přijatelná řešení shora uvedených problémů, zejména se pokouším odpovédět na otázky, jakými kroky (ústavními změnami) lze posílit význam Senátu? a jakými kroky (ústavními změnami) lze posílit stabilitu vlády? Dále nastiňuji, jak by měl vypadat vztah Senátu a vlády v budoucnu a zda by vazba vlády a Senátu měla být posílena či naopak oslabena.

Mám za to, že Ústava by měla být předpisem, který by měl být měněn jen sporadicky, proto míním, že pokud již Parlament sáhne k úpravě Ústavy, měl by tak činit s maximální citlivostí a při současném zachování stávajícího ústavního modelu. Ústava byla svými tvůrci navrhována tak, aby obrazně řečeno tvořila jednotné fungující

soukolí či hodinový stroj. Jako nežádoucí proto vnímám snahy některých politiků bez ohledu na skutečnou a důvodnou potřebu provádět zásahy do Ústavy stylem „v hodinovém stroji vyměníme malé ozubené kolečko za velké“. Je zřejmé, že po takovýchto necitlivých zásazích, sem bych zařadil např. dlouhodobě požadované zavedení přímé volby prezidenta republiky, ústavní soukolí nemůže řádně a bezchybně fungovat. Stejně tak odsuzuji bezhlavé přejímání zahraničních právních úprav do našeho právního řádu. Je zřejmé, že každý národ má jinou mentalitu, jinou úroveň politické kultury a jiné ústavní tradice. Proto jsem také skeptický k nepromyšleným zaváděním jiných prvků z cizích ústavních modelů do toho našeho (sem podle mého mínění např. patří snaha některých politiků vyřešit problém nestability vlád zavedením britského jednokolového většinového volebního systému), což bych přirovnal s trochou nadsázky k tomu, jako by si muž při pohledu na půvabnou ženu v krásných šatech řekl, že si příští večer obleče tytéž šaty, aby rovněž sklídl ve společnosti úspěch. S ohledem na výše vyřčené se proto pokouším veškeré případné návrhy změn ústavních předpisů činit tak, aby představovaly pokud možno doladění stávajícího ústavního modelu za současného zachování všech našich ústavních tradic a dále tak, aby mnou navržené úpravy nepředstavovaly komplexní změny Ústavy jako celku či výrazné změny některých jejích částí.

1 BIKAMERALISMUS A PARLAMENTARISMUS

Pro demokratické právní systémy je příznačné respektování a dodržování Abrahamem Lincolnem vyřčených zásad, kterými se má řídit vládnutí v zemi. Podle Lincolna je demokracií vláda lidu, lidem a pro lid. Demokratické vládnutí tedy musí být legitimní a svou legitimitu musí odvozovat od lidu. Zdrojem každé z mocí – moci zákonodárné, výkonné i moci soudní – tak nemůže být nikdo jiný než lid. Pokud zaměříme svou pozornost na moc výkonnou, a nebo ještě úžeji na vládu (coby státní orgán) a její legitimitu, zjistíme, že v moderních demokratických systémech tato odvozuje svou moc od lidu buďto přímo prostřednictvím voleb, anebo nepřímo prostřednictvím parlamentu. Prvý způsob je příznačný pro prezidentské systémy vlád, druhý ze způsobu je typický pro vlády parlamentní. U parlamentního systému vlády odpovídá vláda parlamentu a prostřednictvím parlamentu odvozuje svou legitimitu. Abychom mohli správně porozumět vztahu vlády k parlamentu, resp. k některé z jeho komor, je třeba nejprve provést výklad týkající se parlamentu, parlamentarismu a bikameralismu.

1.1. PARLAMENTARISMUS

Parlamentní forma vlády nebo také parlamentarismus, představuje formu vlády, ve které je výkonná moc rozdělena mezi formální hlavu státu, jež je oddělena od zákonodárné moci, a mezi vládu v čele s předsedou, která je odpovědná parlamentu.¹ Parlamentarismus lze také chápat jako soubor ať už psaných či nepsaných pravidel a procedur. Nelze pominout, že parlamentarismus má také svou orientaci hodnotovou, která je základem pro fungování státních institucí.

Parlament se historicky vyvinul z poradních shromáždění panovníků, která byla tvořena příslušníky privilegovaných vrstev (vysoká šlechta a vysocí církevní hodnostáři). Postupem času byl parlament rozšiřován také o neprivilegované vrstvy

¹ KOLÁŘ, P.; PECHÁČEK, Š.; SYLLOVÁ, J. *Parlament České republiky 1993-2001*. 1. vydání. Praha: Linde, 2002, str. 13.

a začal se stávat konkurentem panovníka, kdy nakonec získal nad panovníkem převahu.²

Parlament je nejčastěji spojován se zákonodárnou činností. Čl. 15 odst. 1 Ústavy hovoří, že zákonodárná moc v České republice náleží Parlamentu. Z tohoto ustanovení vyplývá, že zákonodárství a potažmo ústavodárství u nás je výlučnou doménou Parlamentu, a že není svěřeno žádnému jinému orgánu. Toto pravidlo je prolamováno pouze čl. 2 odst. 2 Ústavy, avšak nikoli ve prospěch jiného orgánu, ale ve prospěch lidu³. Ve státech s parlamentní formou vlády, kam Česká republika patří, má však parlament mimo zákonodárství na starosti také dohled nad jinými institucemi, z nichž tou nejvýznamnější je nepochybně vláda.

Počátek novodobého parlamentarismu u nás je spjat s událostmi poloviny devatenáctého století. Je tomu již téměř 165 let od doby, kdy zasedli první čeští poslanci ve svém (v té době rakouském) parlamentu – Říšském sněmu. Tento parlament zasedal ani ne jeden rok, avšak byl jistě významným posunem směrem k parlamentní demokracii u nás.

Jak již bylo naznačeno, činnost Parlamentu se neomezuje na pouhou zákonodárnou činnost. Kromě kontroly vlády, kdy s tímto přímo souvisí i schvalování státního rozpočtu, Parlament dohlíží nad fungováním dalších institucí. Parlament je také obdařen pravomocemi ustavovat některé státní orgány, např. volit prezidenta republiky (tuto pravomoc dne 7. března 2013 ztratí), u kterého je také oprávněn posuzovat, zda je tento schopen vykonávat svou funkci. Parlamentu jsou také svěřena některá oprávnění týkající se bezpečnosti státu a v neposlední řadě Parlament disponuje některými oprávněními týkajícími se integrace České republiky v Evropské unii.

² KYSELA, J. *Senát Parlamentu České republiky v historickém a mezinárodním kontextu*. Praha: Kancelář Senátu, 2000, str. 10.

³ Otázkou je, zda lze nazvat zákonodárnou činností či její složkou i spolupůsobení prezidenta republiky a popř. také zákonodárnou iniciativu vyšších územně samosprávných celků. Totéž platí o Ústavním soudu ČR, který je teorií běžně nazýván jako negativní normotvůrce.

1.1.1 ZÁKLADNÍ FORMY EVROPSKÉHO PARLAMENTARISMU

Časově nejstarší základní formou evropského parlamentarismu je forma britská, označována také jako westminsterský model. Vláda je silná a zpravidla jednobarevná⁴, přičemž dominující úlohu v ní hraje první ministr – premiér. Možnost sestavení většinové vlády je dána existencí většinového volebního systému. Vítězná strana zpravidla⁵ obsadí nadpoloviční většinu křesel dolní sněmovny, která pak vysloví důvěru premiérem sestavené vládě.

Naproti tomuto většinovému systému dominuje v kontinentální Evropě systém konsensuální. Vláda je koaliční, protože díky volebnímu systému podle zásad poměrného zastoupení je velice obtížné po volbách obsadit absolutní většinu křesel v parlamentu⁶. Vítězná politická strana, která však sama není schopna bez cizí podpory vládu sestavit, proto musí hledat spojence, který obvykle také získá zastoupení ve vládě. Takto sestavená vláda je náchylnější k nestabilitě, pozitivem však je, že dělba moci a systém brzd a vyvažování probíhá i uvnitř tohoto orgánu a ve vládě je zastoupen širší názorový proud.

Přílišné roztržštění parlamentu však může ochromit stabilitu vlády, jak to známe z historie první Československé republiky a v ryzí podobě z historie poválečné Francie a zejména Itálie. Originálním způsobem se s tímto problémem vypořádala v roce 1958 Francie, kde byl zaveden takzvaný neoprezidentský systém. Ta opustila ryzí formu parlamentní republiky a vykročila vstříc formě republiky prezidentské. Výkonná moc je založena na dualismu přímo voleného prezidenta s širokými pravomocemi a vlády, která se opírá o důvěru parlamentu.

Jiným řešením parlamentarismu je německý, tzv. kancléřský model. Dominující úlohu ve vládě má kancléř, kterému vyslovuje důvěru dolní komora parlamentu. Volby se konají na základě smíšeného systému (systému většinového a systému poměrného zastoupení), proto se do parlamentu dostane větší množství politických stran. Vítězná strana zpravidla neobsadí absolutní většinu křesel dolní komory, proto je nucena hledat koaliční partnery. Vláda je pak koaliční.

⁴ V současné době po dlouhé době ve Velké Británii vládne koaliční vláda liberálů a konzervativců.

⁵ Stávající britská vláda vzešla z voleb v roce 2010 je po dlouhé době vládou koaliční. Vítězná konzervativní strana nezískala v dolní sněmovně absolutní většinu, a proto byla nucena vstoupit do koalice, kterou uzavřela s liberály.

⁶ Toto se např. podařilo Robertu Ficovi a jeho politické straně SMER-SD na Slovensku.

1.1.2 ZÁKLADNÍ HODNOTY PARLAMENTARISMU

Jak již bylo naznačeno, parlamentarismus je třeba vnímat také jako soubor hodnot. V zájmu zachování demokracie je proto nutné tyto hodnoty promítnout i do fungování institucí.

K základním hodnotám parlamentarismu je nutno zařadit zejména princip většiny a ochrany menšiny, střídání politických stran u moci, princip vlády na čas, reprezentativního mandátu a mandátu pro výkon reprezentační funkce a uznání plurality ve společnosti a její reprezentace v podobě existence politických stran a jejich svobodné soutěže.⁷ Ve vztahu parlamentu a vlády je to dále princip odpovědnosti a kontroly, spolupráce, právo na informace, princip dělby moci, jejíž konkrétním projevem je i neslučitelnost některých funkcí a další.

Jak ze shora uvedeného vyplývá, do parlamentarismu jsou promítnuty základní prvky demokracie, jejíž je parlamentarismus nedílnou součástí.

1.2 BIKAMERALISMUS

Slovo bikameralismus, neboli dvoukomorovost, označuje systém rozdělení parlamentu do dvou komor. Systém rozdělení parlamentu na více komor má svou tradici již od středověku, kdy v jednotlivých parlamentních komorách byly zastoupeny jednotlivé skupiny obyvatelstva.

Učebnicovým příkladem, na kterém je velmi často bikameralismus vysvětlován, je britský parlament. S pojmem bikameralismus jsou také úzce svázány pojmy horní a dolní komora, nebo také první a druhá komora.

Horní komora označuje komoru parlamentu, která je tvořena z vyšších společenských vrstev, aristokratů, dolní komora je komora obsazena zástupci zbytku obyvatelstva. Podle tohoto vymezení bychom mohli za horní komoru označit ze současných parlamentů států EU a ostatních vyspělých demokratických států světa pouze britskou Sněmovnu lordů. Typickou horní komorou byla v minulosti také rakouská panská sněmovna Říšského sněmu, který byl zřízen únorovou ústavou z r. 1861. Rakouský parlament – Říšský sněm měl v té době dvě komory. Poslaneckou sněmovnu, která byla volena nepřímo prostřednictvím zemských sněmů a dále Panskou

⁷ FILIP, J. *Vybrané kapitoly ke studiu ústavního práva*. 2. doplněné vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2001, str. 221 až 222

sněmovnu, která byla jmenována císařem.⁸ Toto rozdělení parlamentu zůstalo i za platnosti tzv. prosincové ústavy, a to až do r. 1918. Nazývání českého Senátu horní komorou může být proto poněkud zavádějící.⁹

Dvoukomorový parlament má na světě bohatou historii. Parlamenty se původně vyvinuly z poradních shromáždění panovníků. V takovémto shromáždění zasedala šlechta a vysoký klérus. Postupem času s větší participací na ekonomickém životě země se do parlamentu dostává nižší šlechta a poté i lidé z neprivilegovaných stavů. Zástupci tohoto neprivilegovaného stavu se po nějaké době oddělují od stavu urozeného, čímž vzniká druhá, méně významná – dolní – komora parlamentu. Ta však postupem času s rozšiřováním volebního práva a se zrovnoprávňováním obyvatelstva nabývá na významu tak velice, že záhy začne zastiňovat komoru horní.

1.2.1 TYPOLOGIE DRUHÝCH KOMOR

Druhé komory parlamentu bývají koncipovány různě. Ve federálních státech zpravidla reprezentují jednotlivé členské státy federace a nebo mohou být pouhými protiváhami komor prvních.¹⁰ Jako mezistupeň komor, ve kterých jsou zastoupeny jednotlivé subjekty federace (federální státy) můžeme považovat komory, do nichž své zástupce vysílají jednotlivé regiony unitárních států. Dále známe také komory korporací.

Druhé parlamentní komory můžeme také rozřadit podle kritéria shodnosti jejich (politického) složení s první parlamentní komorou (kongruence)¹¹ a rozdělení kompetencí mezi tyto komory (symetrie). Podle tohoto kritéria jsou považovány za silné komory ty, které jsou nekongruentní a symetrické, slabé jsou komory kongruentní a symetrické a za bezmocné jsou považovány komory kongruentní a nesymetrické.¹²

⁸ MALÝ, K. a kolektiv. *Dějiny českého a československého práva do roku 1945*. 2. upravené vydání. Praha: Linde, 1999, str. 185.

⁹ Ledaže by tento pojem by nebyl odvozen od majetkového či rodového censu, ale od censu věkového.

¹⁰ BLAHOŽ, J.; BALAŠ, V.; KLÍMA, K. *Srovnávací ústavní právo*. Praha: CODEX BOHEMIA, 1998, str. 79.

¹¹ V případě, že k volbám do obou komor parlamentu dochází v jeden den a na základě stejného volebního systému, lze předpokládat, že se obě komory budou svým politickým složením silně podobat, naproti tomu volby v jinou dobu a na základě jiného volebního systému (viz např. Parlament ČR) generují odlišné složení obou komor.

¹² FILIP, J. *Vybrané kapitoly ke studiu ústavního práva*. 2. doplněné vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2001, str. 235

Bikameralismus můžeme dále rozdělit podle toho, jak mocné jsou druhé komory při přijímání zákonů. O rovném bikameralismu hovoříme v případě, kdy zákon musí schválit obě z parlamentních komor, o vyváženém bikameralismu v případě, kdy jedna z komor má poslední slovo a o nerovném bikameralismu, kdy druhá komora má spíše povahu poradního sboru.

1.2.2 DRUHÉ KOMORY VE FEDERÁLNÍCH STÁTECH

Typickým příkladem druhé komory ve federálním státě, která v nejvyšším zákonodárném orgánu zastupuje federální prvek, je Senát amerického Kongresu. V případě Kongresu Spojených států amerických se jedná o tzv. rovný bikameralismus. Postavení Senátu je dáno především historickým vývojem USA, kdy původně primát nad federací držely jednotlivé státy. Jejich zájmem bylo udržet si své silné postavení v rámci federace. Zejména státy s menším počtem obyvatel potřebovaly záruku svého rovného postavení se státy, jejichž obyvatelstvo bylo početnější. Proto každý členský stát USA vysílá (a vysílá) do Senátu celkem dva senátory, přičemž je nerozhodné, kolik obyvatel daný stát má.

1.2.3 DRUHÉ KOMORY V UNITÁRNÍCH STÁTECH

Nejen federální státy, ale také řada unitárních států má dvoukomorový parlament. Ten bývá vytvářen především za účelem dokonalejší dělby státní moci. Moc zákonodárná tak je soustředěna v rukou dvou těles, která se vzájemně brzdí, popř. jedna komora je konstruována jako iniciativní a druhá je brzdou, která pouze potvrzuje (nebo zamítá) rozhodnutí komory první. Některé druhé komory rozlehlejších unitárních států však mají podobnou úlohu jako druhé komory států federálních, kdy v těchto jsou zastoupeny jednotlivé regiony a druhá komora se tak stává místem, v níž jsou hájeny zájmy jednotlivých oblastí unitárních států. Senáty unitárních států mohou také odrážet na základě volebního systému názorové proudy jednotlivých skupin obyvatel. Tak např. francouzský senát byl díky svému volebnímu systému zvýhodňujícím menší volební okrsky (zpravidla venkovské) vždy tradiční baštou venkovského obyvatelstva.

1.2.4 KONZERVATIVNÍ KOMORY

Konzervativní komory jsou zpravidla pozůstatkem dřívějšího stavovského uspořádání společnosti. Bývají brzdou unáhlených změn vycházejících z komory první. Je to dáno především jejich složením, kdy členy takovýchto komor jsou osoby s vyšším věkem, než členové komory první, osoby, jejichž členství je dědičné¹³, osoby jmenované za zásluhy či osoby mající konzervativní voličskou základnu (popř. osoby, jejichž konzervativní voliči jsou ve volbách zvýhodněni¹⁴). Konzervativní komory však v praxi mají ve srovnání s komorou první mnohem slabší postavení a jejich pravomoc bývá zúžena na právo suspenzivního veta, což v praxi znamená, že jejich hlas je pouze poradním.

1.2.5 HOSPODÁŘSKÉ KOMORY

Nejen teorie, ale i praxe zná myšlenku druhé parlamentní komory, ve kterých jsou zastoupeny jednotlivé profesní skupiny, přičemž každá z profesních skupin vysílá do této komory své zástupce. Profesními skupinami mohou být zaměstnavatelé či zaměstnanci v určitých odvětvích jako např. zaměstnanci v zemědělství, dopravě či průmyslu a nebo také obchodníci, pracovníci bankovního sektoru či příslušníci svobodných povolání. Dnes takovýto parlament existuje ve Slovinsku (Državni svet) a v Irsku (Seanad Éireann).

1.3 BIKAMERALISMUS A PARLAMENTARISMUS U NÁS

Bikameralismus má v historii českých zemí bohatou tradici. Pomineme-li středověké stavovské sněmy a zaměříme-li se na celostátní parlamenty po roce 1848 do současnosti, zjistíme, že parlamenty státních útvarů, jichž byly české země součástí, byly převážně parlamenty dvoukomorovými.

¹³ Jak tomu bývalo u rakouské Panské sněmovny do r. 1918, popř. ve Sněmovně lordů ve Velké Británii do parlamentní reformy, kdy dědiční peerové přestali být členy této sněmovny.

¹⁴ Jako tomu je např. ve Francii, kdy obyvatelé venkovských regionů volí větší počet senátorů, než by na ně za normálních okolností připadl, kdyby na každého senátora připadl stejný počet voličů.

1.3.1 PARLAMENTY V OBDOBÍ LET 1848 AŽ 1918

Pillersdorfova ústava vyhlášená 25. dubna 1848 počítala s parlamentem tvořeným Kurií poslanců a Senátem obsazeným princí císařského domu, osob jmenovaných císařem a volenými zástupci velkostatkářů, kdy tento Senát měl být brzdou revoluce.¹⁵ Revoluce z roku 1848 dále přinesla návrh tzv. kroměřížské ústavy, která rovněž počítala s dvoukomorovým parlamentem, avšak tuto se s ohledem na potlačení revoluce nepodařilo realizovat.¹⁶ Po potlačení revoluce byla vládou dne 4. dubna 1849 vyhlášena oktrojem nová ústava, známá pod pojmem Stadionova ústava. Tato počítala s dvoukomorovým parlamentem tvořeným Horní sněmovnou (komorou zemí), volenou zemskými sněmy na základě vysokého volebního censu a Dolní sněmovnou, jejíž jeden poslanec měl připadat na cca. 100 tisíc obyvatel. Ještě před volbami do tohoto dvoukomorového parlamentu však císař svými tzv. silvestrovskými patenty Stadionovu ústavu zrušil a rakouská monarchie se navrátila k absolutismu.

Neúspěchy rakouského absolutismu vedly k demokratizaci režimu a již v roce 1859 císař rozšířil císařskou radu o další členy, čímž vznikla tzv. rozmnožená říšská rada, do které byli nepřímými volbami voleni někteří její členové, kdy tato měla některé rozpočtové (nikoli zákonodárné) pravomoci, avšak záhy začala posilovat svůj vliv. Následně dne 26. února 1861 byla vyhlášena tzv. únorová (Schmerlingova) ústava, tvořena zákony č. 20/1861 ř.z. a 21/1861 ř.z., jež platila pro neuherské země a vytvořila parlament složený z Poslanecké sněmovny (nepřímo volené zemskými sněmy) a Panské sněmovny (císařem jmenované). Podle této ústavy byli ministři odpovědní pouze císaři a parlament nemohl přivodit jejich pád.

Hlasité požadavky Maďarů a porážka Rakouska Pruskem v roce 1866 vedly rozdělení monarchie na předlitavskou (rakouskou) a zalitavskou (uherskou) část. V Předlitavsku byla vyhlášena tzv. prosincová ústava¹⁷ (tvořená několika říšskými zákony), která nadále zachovala dvoukomorový parlament (Říšskou radu) tvořený Poslaneckou sněmovnou a Panskou sněmovnou. Podle čl. 2 zákona č. 145/1867 ř.z. příslušelo císaři vykonávat vládní moc skrze odpovědné ministry, skrze úředníky a zřízence pod nimi postavené. Podle čl. 3 zákona č. 145/1867 ř.z. příslušelo císaři

¹⁵ KYSELA, J. *Dvoukomorové systémy*. 1. vydání. Praha: Eurolex Bohemia, 2004, str. 354.

¹⁶ MALÝ, K. a kolektiv. *Dějiny českého a československého práva do roku 1945*. 2. upravené vydání. Praha: Linde, 1999, str. 178 až 179.

¹⁷ Tato zůstala v platnosti až do zániku Rakouska-Uherska v roce 1918.

jmenovat a propouštět ministry a obsazovat k návrhu ministrů úřadu ve všech odděleních státní služby, pokud zákon nenařizuje něco jiného. Parlament tak do jmenování a odvolávání členů vlády neměl možnost zasahovat. Přesto však byla moc císaře těmito ministry omezena, neboť na základě zákona č. 101/1867 ř.z. o odpovědnosti ministerské vyžadovaly akty císaře spolupodpis odpovědného ministra. Ministři mohli být interpelováni členy obou sněmoven Říšské rady, avšak chyběl postih za porušení jejich povinnosti řádně odpovědět. Sněmovny byly také obdařeny citačním právem a dále právem podat na ministra obžalobu pro porušení zákona ke Státnímu soudu, čímž mohly přivodit pád dotyčného ministra. Právem vyslovit vládě či ministrovi politickou nedůvěru však sněmovny Říšské rady vybaveny nebyly. Klasický parlamentarismus, kdy je vláda odpovědna parlamentu, se u nás zrodil až se vznikem samostatného Československa.

1.3.2 PARLAMENTARISMUS V OBDOBÍ PRVNÍ A DRUHÉ REPUBLIKY

Dne 13. listopadu 1918 byla přijata prozatímní ústava (ústavní zákon č. 37/1918 Sb.), podle které vláda byla v pozici výkonného orgánu jednokomorového Národního shromáždění.

Dne 29. února 1920 byla přijata Ústavní listina (ústavní zákon č. 121/1920). Podle Ústavní listiny byla vláda odpovědna Poslanecké sněmovně (složené ze 300 poslanců starších 26 let), která byla jednou z komor dvoukomorového Národního shromáždění. Druhou komorou Národního shromáždění byl Senát, jenž byl tvořen 150 senátory staršími 45 let. Obě komory byly voleny na základě stejného volebního systému (poměrného zastoupení) a prakticky také ve stejnou dobu (díky rozpouštění Národního shromáždění prezidentem republiky), proto jejich složení bylo téměř stejné a Senát prakticky neměl žádný význam, neboť de facto svým hlasováním kopíroval Poslaneckou sněmovnu.¹⁸

Poslanecká sněmovna ani Senát nezasedaly permanentně, ale byly prezidentem republiky svolávány pouze ke dvěma zasedáním (jarním a podzimním) v roce. V době rozpouštění některé sněmovny, v době mimo zasedání sněmoven a v době od uplynutí

¹⁸ KYSELA, J. *Dvoukomorové systémy*. 1. vydání. Praha: Eurolex Bohemia, 2004, str. 372, 373 a 384.

volebního období do nového sejití se sněmoven činil neodkladná opatření a dozor nad vládní a výkonnou mocí 24 členný výbor Národního shromáždění (tzv. Stálý výbor), jehož 16 členů tvořili poslanci a 8 členů senátoři (§ 54 Ústavní listiny). Ačkoli tedy byla vláda odpovědná pouze Poslanecké sněmovně, tak se Senát fakticky podílel na kontrole vlády prostřednictvím stálého výboru. Senátu také příslušelo schvalovat zákon o státním rozpočtu a tímto svým právem mohl ovlivňovat vládní politiku. Senát byl dále obdařen citačním právem (§ 40 Ústavní listiny) a senátoři byli na základě § 52 Ústavní listiny oprávněni interpelovat předsedu a členy vlády. Senátu rovněž příslušelo právo soudit prezidenta republiky pro velezradu na základě obžaloby Poslanecké sněmovny (§ 67 Ústavní listiny). Soudní pravomoc měl Senát také vůči členům vlády, a to v případě, že předseda nebo členové vlády úmyslně nebo z hrubé nedbalosti porušili v oboru své úřední působnosti ústavní nebo jiné zákony; obžalobu byla oprávněna podat Poslanecká sněmovna (§ 79 Ústavní listiny).

Navzdory své ústavní pozici však Senát první republiky v rámci Národního shromáždění zaujímal druhořadé postavení. Bylo to dáno jednak téměř shodným složením s Poslaneckou sněmovnou a dále tím, že strany až na výjimky své špičky nominovaly do Poslanecké sněmovny. Existovala rovněž praxe, že členy vlády se stávali poslanci, avšak senátoři nikoli.

Možnosti Senátu odlišit se od Poslanecké sněmovny také bránila prvorepubliková praxe přísné stranické disciplíny a poslaneckých a senátorských reversů (potvrzovaná volebním soudem).¹⁹ Další skutečností, která Senát oslabovala, bylo to, že skutečné mocenské centrum, kde byla činěna veškerá zásadní politická rozhodnutí, nebylo ani Národní shromáždění či vláda, ale tzv. Pětka a její pozdější varianty, což bylo uskupení lídrů velkých politických stran.²⁰ Tito odmítali vstupovat do vlády, aby se případně nekompromitovali a ze zákulisí řídili politiku státu, čímž prakticky docházelo k obcházení ústavy.²¹

Po uzavření Mnichovské dohody byl přijat dne 15. prosince 1938 ústavní zákon č. 330/1938 Sb. Tímto zákonem byly značně posíleny pravomoci prezidenta republiky

¹⁹ Kandidáti do Národního shromáždění museli před volbami podepsat rezignační listinu (jinak nebyli nominováni na kandidátku), pomocí které v případě své neposlušnosti po zvolení byli svou politickou stranou zbaveni mandátu.

²⁰ KYSELA, J. *Dvoukomorové systémy*. 1. vydání. Praha: Eurolex Bohemia, 2004, str. 387

²¹ [http://cs.wikipedia.org/wiki/P%C4%9Btka_\(politika\)](http://cs.wikipedia.org/wiki/P%C4%9Btka_(politika)).

a vlády na úkor Národního shromáždění. Prezidentu republiky bylo dáno právo na jednomyslný návrh vlády za jednající za účasti většiny členů vlády Slovenskej krajiny a nejméně jednoho člena vlády Podkarpatské Rusi přijímat dekrety ke změně ústavy a ústavních zákonů, pokud to vyžadují poměry. Obdobně mohl přijímat i jiná opatření. Současně byla vláda na dobu dvou let zmocněna k tomu, aby činila se souhlasem prezidenta republiky všechna nutná opatření jinak vyžadující formu zákona. Po odevzdání svých pravomocí vládě a prezidentu republiky se Národní shromáždění odebralo na parlamentní prázdniny²². Dne 21. března 1939 státní prezident Emil Hácha formálně rozpustil obě komory Národního shromáždění, čímž parlamentarismus prakticky skončil a ve své klasické podobě byl obnoven až po válce v roce 1945.

1.3.3 PARLAMENTARISMUS V LETECH 1945 AŽ 1960

Dne 4. prosince 1944 byl prezidentem republiky Edvardem Benešem vydán ústavní dekret prezidenta republiky č. 18/1944 Úř. věst. čsl. o národních výborech a prozatímním Národním shromáždění, kterým byla novelizována Ústavní listina (jež po válce obnovila svou platnost). Tento ústavní dekret prezidenta republiky byl přípravou na převzetí moci v osvobozeném Československu a zakotvoval vytvoření nových státních orgánů – národních výborů podřízených vládě a prozatímního Národního shromáždění, kterému bude vláda odpovědná. Ústavním dekretem prezidenta republiky č. 47/1945 Sb.²³ pak bylo zřízeno jednokomorové 300 členné Prozatímní Národní shromáždění republiky Československé, které bylo ustaveno v nepřímých volbách (volby prováděli delegáti národních výborů a správních komisí) na základě vládního nařízení č. 48/1945 Sb. Toto se sešlo symbolicky dne 28. října 1945.

Prozatímní Národní shromáždění republiky Československé potvrdilo ve své funkci prezidenta republiky Edvarda Beneše a schválilo Košický vládní program a tím vyslovilo důvěru vládě vedené Zdeňkem Fierlingerem. Dne 6. listopadu 1945 byla jmenována druhá Fierlingerova vláda, jejíž vládní prohlášení bylo Prozatímním Národním shromážděním republiky Československé rovněž schváleno. Prozatímní

²² MALÝ, K. a kolektiv. *Dějiny českého a československého práva do roku 1945*. 2. upravené vydání. Praha: Linde, 1999, str. 372 až 373.

²³ Tímto došlo k novelizaci Ústavní listiny a přeměně dvoukomorového parlamentu v parlament jednokomorový.

Národní shromáždění republiky Československé dále přijalo ústavní zákon č. 65/1946 Sb. o ústavodárném Národním shromáždění a ústavní zákon č. 67/1946 Sb. o volbě ústavodárného Národního shromáždění, na základě kterých bylo ustaveno jednokomorové ústavodárné Národní shromáždění. Ústavodárné Národní shromáždění bylo parlamentem, jehož hlavním posláním bylo vypracovat novou ústavu. Jeho funkční období mělo trvat do doby, než se sejde zákonodárny sbor Československé republiky podle nové ústavy, nejdéle však dva roky. Po ustavení ústavodárného Národního shromáždění byla jmenována první vláda Klementa Gottwalda, jejíž programové prohlášení bylo přijato dne 11. července 1946 a tím byla vyslovena důvěra vládě.

Přípravy nové ústavy provázely neshody nekomunistů s komunisty týkající se podoby nové ústavy. V průběhu funkčního období ústavodárného Národního shromáždění však došlo k převzetí moci komunisty během únorového převratu. Krátce na to, dne 11. března 1948, ústavodárné Národní shromáždění jednomyslně přijalo programové prohlášení druhé vlády Klementa Gottwalda (čímž byla této vládě vyslovena důvěra)²⁴ a dne 9. května 1948 byla Ústavodárným národním shromážděním přijata nová - lidově demokratická ústava (ústavní zákon č. 150/1948 Sb.), která zřídila jednokomorové Národní shromáždění. Byla v ní sice zakotvena povinnost ustavené vlády požádat v souladu s jejím § 82 o vyslovení důvěry, ale vzhledem k tomu, že do Národního shromáždění bylo možno kandidovat pouze na jednotné kandidátce národní fronty²⁵, a že po únorovém převratu přestala existovat parlamentní opozice, byl proces vyslovení důvěry vládě pouhou fasádou, která měla připomínat demokracii v již totalitním Československu; o parlamentarismu prakticky nemůžeme hovořit. Poté, co byl Klement Gottwald zvolen prezidentem, sestavil novou československou vládu Antonín Zápotocký a také jeho vláda získala při hlasování o programovém prohlášení vlády dne 18. června 1948 jednomyslnou důvěru Národního shromáždění.

Ústava z roku 1948 ve svých §§ 96 až 122 také zakotvila fungování Slovenské národní rady a Sboru pověřenců. Slovenská národní rada byla vytvořena v roce 1944 během slovenského národního povstání. Tato si jakožto revoluční orgán osobovala na

²⁴ V té době se již řada nekomunistických poslanců vzdala svých mandátů, odebrala na dovolené, či se na danou schůzi vůbec nedostavila.

²⁵ Na základě ústavy z roku 1948 se uskutečnily první volby již 30. května 1948, tedy ani ne měsíc po jejím schválení.

území Slovenska moc zákonodárnou i výkonnou. Moc výkonnou pak delegovala na Sbor pověřenců. Tyto dva orgány po válce nepřestaly působit a existovaly současně vedle ústředních státních orgánů, tj. vedle československé vlády a parlamentu. Na daný stav pak zareagovala ústava z roku 1948, která vyjmenovávala oblasti zákonodárné působnosti Slovenské národní rady. Slovenská národní rada byla volena přímo, členové Sboru pověřenců byli jmenováni československou vládou, které byli odpovědní. Ústava z roku 1948 tak zakotvila asymetrické uspořádání Československých státních orgánů, neboť pro území Slovenska existovaly zvláštní národní orgány, kdežto pro území českých zemí nikoli. Slovenskou národní radu však nelze považovat za druhou parlamentní komoru *sui generis*, neboť její působnost byla omezena pouze na území Slovenska a na celostátním zákonodárství se nepodílela. Navíc vykonávala svou pravomoc pouze v oblastech určených centrální státní mocí.

Vládám vytvořeným na základě ústavy z roku 1948 byla po jejich ustavení vždy vyslovena důvěra. Po personálních obměnách ve vládě v roce 1951 požádala Zápotockého vláda o důvěru a získala ji jednomyslně. V roce 1953 po smrti prezidenta Gottwalda zaujal dosavadní předseda vlády Antonín Zápotocký prezidentský post a novým předsedou vlády se stal Viliam Široký; rovněž jeho vláda získala 17. dubna 1953 jednomyslnou důvěru. Širokého vláda dále žádala o vyslovení důvěry 15. září 1953 a následujícího dne jí jednomyslně obdržela. Po volbách do Národního shromáždění v roce 1954 opět sestavil vládu Viliam Široký a opět získal jednomyslně důvěru. Jeho vláda ještě požádala o důvěru v roce 1956 a opět ji získala všemi hlasy.²⁶

1.3.4 PARLAMENTARISMUS V LETECH 1960 AŽ 1989

Po volbách do Národního shromáždění v roce 1960 byla přijata nová ústava (ústavní zákon č. 100/1960 Sb.), kterou byla vytvořena Československá socialistická republika (parlamentem zde bylo jednokomorové Národní shromáždění tvořené 300 poslanci). Národní shromáždění bylo podle čl. 39 ústavy z roku 1960 nejvyšším orgánem státní moci Československé socialistické republiky a jako takové bylo nadřazeno všem státním orgánům. Tím byla i formálně odstraněna dělba moci (na

²⁶ WINTR, J. *Odpovědnost vlád vůči parlamentu v Československu a České republice*. 2011.

zákonodárnou, výkonnou a soudní) a Národní shromáždění ve svých rukou formálně²⁷ koncentrovalo veškerou státní moc. Na Slovensku i nadále působila Slovenská národní rada, avšak Sbor pověřenců již vytvořen nebyl. Vláda byla dle čl. 71 ústavy z roku 1960 po svém jmenování povinna předstoupit před Národní shromáždění s programovým prohlášením a požádat je, aby s ním vyslovalo souhlas. Vyslovení souhlasu s programovým prohlášením vlády se rovnalo vyslovení důvěry vládě. Národnímu shromáždění nebyla odpovědna pouze vláda jako celek, ale odpovědnost vůči němu nesli i jednotliví ministři. Po přijetí ústavy z roku 1960 bylo programové prohlášení vlády Viliama Širokého přijato dne 12. července 1960, a to jednomyslně. V září 1963 vystřídal v čele vlády Viliama Širokého Jozef Lenárt a rovněž programové prohlášení jeho vlády bylo přijato. Stejně tak bylo přijato programové prohlášení vlády v čele s Joszefem Lenártem vytvořené po volbách v roce 1964. Po událostech Pražského jara byla Lenártova vláda odvolána a nahrazena vládou v čele s Oldřichem Černíkem, jejíž programové prohlášení bylo Národním shromážděním dne 3. května 1968 jednomyslně přijato. Stejně tak bylo jednomyslně přijato programové prohlášení vlády Oldřicha Černíka po vpádu vojsk Varšavské smlouvy, dne 13. září 1968.

K 1. lednu 1969 vstoupil v účinnost ústavní zákon č. 143/1968 Sb., o československé federaci, kterým bylo unitární Československo přeměněno ve federativní stát. Podle jeho čl. 29 odst. 1 bylo Federální shromáždění nejvyšším orgánem státní moci a jediným zákonodárným sborem a podle jeho čl. 36 odst. 4 mohlo Federální shromáždění zrušit nařízení nebo usnesení vlády nebo obecně závazný právní předpis federálního ministerstva, federálního výboru nebo jiného federálního ústředního orgánu státní správy, odporují-li ústavě nebo jinému zákonu Federálního shromáždění. Monistická koncepce státní moci tedy zůstala zachována; toto ustanovení platilo až do 28.10.1992. Federální shromáždění bylo tvořeno dvěma komorami, a to Sněmovnou lidu, která se skládala ze 200 poslanců, ve které byl poměr poslanců odpovídající poměru počtu obyvatel České socialistické republiky a Slovenské socialistické republiky, tedy cca. 2:1, a dále Sněmovnou národů, kde byl počet českých a slovenských poslanců vyrovnaný (75 českých a 75 slovenských poslanců). Rovný počet českých a slovenských poslanců ve Sněmovně národů (ve druhé komoře) byl

²⁷ Fakticky však byla rozhodnutí činěna mimo Národní shromáždění Komunistickou stranou Československa, případně Komunistickou stranou SSSR.

ústavně zakotven za účelem ochrany slovenské menšiny před českou většinou. Zatímco ve Sněmovně lidu mohli být slovenští poslanci díky své početní menšině přehlasováni českými poslanci, tak ve Sněmovně lidu tomu takto díky rovnému počtu českých a slovenských poslanců být nemohlo. Slovenští poslanci měli možnost zablokovat jakýkoli návrh zákona, který by byl pro Slovensko nevýhodný.

Sněmovna národů vyjadřovala princip rovnoprávnosti českého a slovenského národa a rovné státoprávní postavení České socialistické republiky a Slovenské socialistické republiky.²⁸ Ústavní zákon č. 143/1968 Sb. dále vyjmenovával případy, ve kterých bylo dokonce zapotřebí, aby předkládaný návrh byl schválen zvláště českou a zvláště slovenskou částí Sněmovny lidu (zákaz majorizace). Tím, že v takovém případě hlasovala česká a slovenská část Sněmovny národů odděleně, se Federální shromáždění prakticky chovalo jako tříkomorový parlament. Kromě Federálního shromáždění byly ústavou z roku 1968 vytvořeny národní parlamenty, a to Česká národní rada a Slovenská národní rada a dále vláda ČSR a vláda SSR, které byly odpovědny svým národním radám.

Podle čl. 69 ústavního zákona č. 143/1968 Sb. byla československá vláda povinna po svém jmenování předstoupit před Federální shromáždění na jeho nejbližší schůzi, předložit mu svůj program a požádat je o vyslovení důvěry. Vyslovit nedůvěru vládě mohla kterákoli z komor Federálního shromáždění. Poté, co nová ústava vešla v účinnost, předstoupila před Federální shromáždění Černíkova vláda, která dne 31. ledna 1969 obdržela jednomyslnou důvěru. Tato vláda byla posléze obměněna a v říjnu 1969 se opětovně ucházela o důvěru Federálního shromáždění. Získala ji, avšak zásluhou jednoho českého poslance Sněmovny národů již ne jednomyslně. V lednu 1970 vystřídal Oldřicha Černíka v čele vlády Lubomír Štrougal, jehož vláda získala jednomyslně důvěru Federálního shromáždění. Lubomír Štrougal pak stanul v čele dalších pěti vlád, které v roce 1971, 1976, 1981, 1986 a 1988 pokaždé získaly jednomyslnou důvěru Federálního shromáždění. V říjnu 1988 podala Štrougalova vláda demisi a v čele nové vlády stanul Ladislav Adamec, jehož vláda také získala jednomyslnou důvěru Federálního shromáždění. Po listopadové revoluci v roce 1989

²⁸ ZDOBINSKÝ, S. a kol. *Československá ústava. komentář*. 1. vydání. Praha: Panorama, 1988, str. 283

vystřídala Adamcovu vládu vláda Mariána Čalfy, která jako poslední získala dne 19. prosince 1989 jednomyslnou důvěru Federálního shromáždění.²⁹

Ze shora uvedeného výčtu hlasování o důvěře vládě lze jednoznačně dovodit, že československý parlamentarismus v letech 1948 až 1989 byl pouhou fikcí. Demokratické prvky zakotvené v ústavách byly pouhou fasádou totalitního zřízení. S jedinou výjimkou vlády získaly při všech hlasování o důvěře, resp. o přijetí programového prohlášení vlády vždy plnou důvěru Národního shromáždění či Federálního shromáždění. V podmínkách svobodného hlasování lze takovéto jednání parlamentu vůči vládě jen stěží očekávat. Stejně tak funkčnost Federálního shromáždění se silným zákazem majorizace se v demokratických podmínkách následně ukázala býti velice problematickou.

1.3.5 PARLAMENTARISMUS V LETECH 1990 AŽ 1992

Po listopadové revoluci v roce 1989 dochází k návratu demokracie. Na základě ústavního zákona č. 183/1989 Sb., o volbě nových poslanců zákonodárných sborů byla umožněna kooptace nových poslanců Federálního shromáždění a národních rad poté, co na svůj mandát rezignovali dosavadní (zejména komunističtí) poslanci. Ústavním zákonem č. 49/1990 Sb. byl snížen počet členů Sněmovny lidu ze 200 na 150 a ústavním zákonem č. 81/1990 Sb. dochází k přejmenování Československé socialistické republiky (ČSSR) na Českou a slovenskou federativní republiku (ČSFR). Během přijímání tohoto zákona začaly krystalizovat národnostní rozepře mezi Čechy a Slováky. V červnu 1990 proběhly svobodné volby, v nichž v českých zemích zvítězilo Občanské fórum a na Slovensku Veřejnost proti násilí. Vedením československé vlády byl pověřen Marián Čalfa. Jeho vláda získala poměrně silnou důvěru (proti hlasovali pouze jeden poslanec ze Sněmovny lidu a jeden poslanec ze Sněmovny národů, 18 poslanců se zdrželo hlasování). Hlavním cílem vládní činnosti měla být příprava nové ústavy, jež by mimo jiné řešila soužití Čechů a Slováků v jednom státě. Jak se však později ukázalo, k přijetí nové československé ústavy již nedošlo.

²⁹ WINTR, J. Odpovědnost vlád vůči parlamentu v Československu a České republice. 2011.

Během let 1990 až 1992 se ukázalo, že dosavadní konstrukce Federálního shromáždění není vyhovující, avšak mezi Čechy a Slováky nebyl nalezen takový kompromis, který by umožnil jeho reformu. Ve volbách do Federálního shromáždění a do národních rad v roce 1992 zvítězila v českých zemích Občanská demokratická strana v čele s Václavem Klausem, jenž se stal předsedou české vlády, na Slovensku Hnutí za demokratické Slovensko v čele s Vladimírem Mečiarom, jenž se stal předsedou vlády slovenské. Vedení federální vlády, která byla tvořena deseti koaličními stranami, se ujal Jan Stráský, přičemž jeho vláda obdržela důvěru Federálního shromáždění. V létě 1992 Václav Klaus a Vladimír Mečiar dohodli rozdělení ČSFR na dva samostatné a nezávislé státy, čímž snaha o vyladění československého federalismu prakticky skončila. Naproti tomu započala příprava národních ústav.

2 STANOVENÍ PROBLÉMU, OTÁZEK A HYPOTÉZ

2.1 PROBLÉM: NESTABILITA ČESKÝCH VLÁD

V ústavních podmínkách České republiky bývá obtížné sestavit stabilní vládu, která by se opírala o výraznou podporu Poslanecké sněmovny (dále též jen „Sněmovna“). Volby do Poslanecké sněmovny se uskutečňují na základě systému poměrného zastoupení s tím, že pro vstup do Poslanecké sněmovny je zapotřebí získat alespoň 5% hlasů odevzdaných ve volbách. V důsledku toho je pravidelně v Poslanecké sněmovně zastoupeno vícero politických stran, z nichž však žádná nedisponuje nadpoloviční většinou všech sněmovních křesel. Při sestavování vlády je tak nutné vytvářet koalice. Rozložení sil v Poslanecké sněmovně za období od roku 1996 do roku 2010 bylo převážně takové, že vládní frakce měly ve Sněmovně buď jen křehkou většinu (poměr hlasů vládní koalice a opozice činil 101:99 či 102:98), případně tuto většinu v Poslanecké sněmovně neměly a jako vlády menšinové byly se svou existencí „odkázány na milost“ opozice.

Volby do Poslanecké sněmovny v roce 2006 dokonce skočily patem (poměr sil levice a pravice byl 100:100) a bylo tak otázkou, zda nebude zapotřebí vyhlásit volby nové. Rozložení politických sil v české společnosti je takové, že s každými volbami do Poslanecké sněmovny hrozí riziko patu, popř. riziko, že bude vytvořena vláda s nevýraznou většinou.

Vlády, jež nedisponují sněmovní většinou, nebo jež jsou závislé na hlase každého jednotlivého poslance z koaličních stran, mají obtížnou pozici při prosazování své politiky. U těsných většin vláda při hlasování o (ne)důvěře, při prosazování klíčových zákonů a při schvalování státního rozpočtu potřebuje 100% hlasů svých poslanců a každý jednotlivý poslanec může vládní záměr zmařit, případně může ohrozit samotnou existenci vlády. S každým takovýmto důležitým hlasováním je zapotřebí nejen nalezení absolutního kompromisu uvnitř koalice, ale také uvnitř jednotlivých stran tvořících koalici, což je mimořádně obtížné. Možnost jednotlivých poslanců zablokovat vládní záměry, případně ohrozit trvání vlády, vytváří prostor pro politickou korupci a nebo tzv. přeběhlictví. Vzhledem k tomu, že poslanci nedisponují imperativním mandátem, lze jen těžko zabránit tomu, aby některý z nich svého

postavení nezneužil a nevymínil si např. schválení či zrušení nějakého zákona³⁰, platbu ze státního rozpočtu pro svůj region apod.

Za daného stavu je pro vládu náročné realizovat svůj program, který není možné provádět bez mnohdy citelných ústupků. Při prosazování svých programových bodů, kdy je vláda odkázána na jednotlivé koaliční a případně také opoziční poslance, vyžaduje dosažení kompromisu vyšší nároky a jeho hledání stojí vládu mnoho času a úsilí. Efektivita vládnutí se tím nepochybně snižuje, nehledě k tomu, že vládní program poznamenaný mnoha ústupky ztrácí na síle.

Bylo by proto vhodné, aby Ústava obsahovala takové mechanismy, které by shora uvedená rizika minimalizovaly a posílily tak stabilitu vlády, to vše za zachování stávající koncepce Ústavy. Stabilita Ústavy je její velikou hodnotou a změna volebního systému či zavedení imperativního poslaneckého mandátu by byly poměrně výraznými zásahy do Ústavy, které rovněž nejsou žádoucí.

2.2 PROBLÉM: SENÁT – NEVÝZNAMNÁ KOMORA ČESKÉHO PARLAMENTU?

Senát, coby druhá komora Parlamentu, je podle Ústavy s Poslaneckou sněmovnou rovnocenný, není jí nadřizen ani podřizen. Jeho pravomoci jsou však oproti Poslanecké sněmovně slabší. V případě běžného zákonodárství může být senátní veto přehlasováno pouhými 101 poslanci (což není nijak zvlášť výrazná většina), schvalovat snad vůbec nejdůležitější zákon – zákon o státním rozpočtu – Senátu nepřísluší vůbec. Pravomoci Senátu oproti Sněmovně jsou slabší i v případě ustavování jiných státních orgánů a Senát dále narozdíl od Poslanecké sněmovny nemá vůbec možnost vytvářet vyšetřovací komise. V neposlední řadě Senát nemá možnost vyslovit vládě důvěru či nedůvěru a vláda je odpovědná pouze Poslanecké sněmovně.

Senát se potýká s nízkou oblibou u voličů, kteří jej považují díky jeho menší vybavenosti pravomocemi za zbytečnou a drahou instituci. Tato neoblíbenost je pak vyjádřena především nízkou volební účastí u senátních voleb. Senát, který je konstruován jako pojistka ústavnosti, má jen omezenou možnost, jak se pro neodbornou

³⁰ Např. vládní poslanec Ludvík Hovorka (KDU-ČSL) ve volebním období 2006 až 2010 ostře vystupoval proti vládnímu programu týkajícího se zavedení třicetikorunových regulačních poplatků u lékařů pro děti, kdy hrozil, že předmětné vládní návrhy zákonů nepodpoří, což výrazně ztížilo pozici vlády při prosazování tohoto záměru v legislativě.

veřejnost (voliče) zviditelnit, a není tak divu, že je mu věnována jen malá mediální pozornost a jeho práce není veřejností doceněna.

Senát má přitom mnohé přednosti, které Poslanecké sněmovně chybí. Jednání Senátu je považováno za věcnější a uváženější. Jednání Senátu bývá méně politizované, než je tomu u Poslanecké sněmovny. Taktéž politická kultura Senátu je vyspělejší, kdy mezi senátory neprobíhají např. tak četné razantní osobní útoky, jakými jsme svědky při sledování dění v Poslanecké sněmovně. K využití svých předností však Senát nemá s ohledem na své okleštěné pravomoci tolik příležitostí. V případě, že by byly pravomoci Senátu posíleny, mohlo by to znamenat zkvalitnění parlamentní práce.

2.3 STANOVENÍ OTÁZEK A HYPOTÉZ

Z výše popsaných problémů vyplývají dvě hlavní níže uvedené otázky:

- jakými kroky (ústavními změnami) lze posílit význam Senátu?
- jakými kroky (ústavními změnami) lze posílit stabilitu vlády?

Hlavní hypotéza rigorózní práce byla stanovena následovně: **„Posílení stability vlády a zároveň zvýšení významu Senátu lze docílit zesílením vztahu Senátu k vládě.“**

Ze shora uvedených problémů lze ještě vyvodit tyto dílčí otázky:

- Jaký je současný vztah Senátu a vlády?
- Jaký by měl být vztah Senátu a vlády v budoucnu?

Dílčí hypotéza rigorózní práce byly stanoveny následovně: **„Současný vztah Senátu a vlády není zanedbatelný, avšak v budoucnu by měl být ještě více posílen.“**

3 VLÁDA

Vláda je vrcholným orgánem výkonné moci³¹ a skládá se z předsedy vlády³², místopředsedů vlády (tzv. vicepremiérů) a ministrů.

Přestože je vláda vrcholným orgánem výkonné moci, je v některých oblastech výkonné moci omezena pravomocemi prezidenta republiky a také širokými pravomocemi Parlamentu, reprezentovaného ve vztahu k vládě především Poslaneckou sněmovnou. Ústava svým čl. 67 odst. 1 zakotvuje řídicí postavení vlády v systému státní správy. Toto ustanovení však neříká, že vláda je nadřazena prezidentu republiky.³³ Zatímco úlohou moci zákonodárné je především tvorba právních předpisů, hlavní úlohou vlády jakožto vrcholné představitelky moci výkonné je uvádění těchto předpisů v život a správa státu.³⁴

3.1 VLÁDA JAKOŽTO KOLEKTIVNÍ ORGÁN

Podle čl. 76 Ústavy vláda rozhoduje ve sboru a k přijetí usnesení vlády je třeba souhlasu nadpoloviční většiny všech jejích členů. Žádným předpisem není stanoveno, jaký počet členů má vláda mít. V naší ústavní praxi tak záleží především na tom, kolik ministerstev je zřízeno zákonem³⁵ a na tom, jak se dohodnou politické strany tvořící vládní koalici o obsazení křesel ve vládě a případném vytvoření nových resortů.³⁶ Není přitom vyloučeno, aby v čele dvou nebo více ministerstev stál jeden ministr – tomu bývá většinou v přechodných obdobích, kdy (poté, co je některý ministr odvolán či podá demisi a není ještě jmenován jeho nástupce) je třeba, aby dané ministerstvo někdo prozatímně řídil. Počet členů vlády zajisté má vliv na akceschopnost vlády.³⁷

³¹ Čl. 67 odst. 1 Ústavy.

³² Někdy též označován jako premiér (z anglického prime minister) či ministerský předseda.

Pozn: V této práci je pojem předseda vlády a premiér používán zaměnitelně.

³³ KLÍMA, K. *Ústavní právo*. 1. vydání. Dobrá Voda u Pelhřimova: Aleš Čeněk, 2002, str. 358.

³⁴ PAVLIČEK, P. a kol.: *Ústavní právo a státověda. II. díl. Ústavní právo České republiky*. Část 1. Praha: Linde, 2001, str. 344

³⁵ Zákon č. 2/1969 Sb. o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

³⁶ V souladu s koaliční smlouvou pak bývá změněn zákon č. 2/1969 Sb., popř. jmenování ministrů bez portfeje.

³⁷ Počet členů vlády by měl být lichý a neměl by být vyšší než devatenáct, neboť hledání konsenzu ve velkém tělese by mohlo komplikovat rozhodování.

Žádný z členů vlády nemůže být zastoupen při hlasování ve vládě na základě zmocnění, tedy ani svým náměstkem, ani jiným ministrem, a každý ministr tedy musí vykonávat své hlasovací právo ve vládě osobně.

Praktický dopad ustanovení, že vláda je kolektivním orgánem, nespočívá jen v tom, že k rozhodnutí vlády nepostačí rozhodnutí předsedy vlády (jako je tomu v případě amerického prezidenta³⁸), ale že jednotlivému ministru nelze vyslovit nedůvěru Poslaneckou sněmovnou. Známe však řadu jiných zemí, kde vyslovit nedůvěru jednotlivým ministrům lze.³⁹

Vláda, coby kolektivní orgán, jedná podle svého jednacího řádu. Každá vláda má možnost vytvořit si svůj vlastní jednací řád, jehož podoba bude také ovlivněna tím, zda se jedná o vládu jednobarevnou či koaliční. Schůze vlády řídí předseda vlády nebo pověřený místopředseda vlády.

Podle čl. I odst. 3 jednacího řádu vlády, rozhodnutí vlády mají formu usnesení vlády. Usnesení vlády zavazují všechny členy vlády, ministerstva, jiné ústřední orgány státní správy, ostatní správní úřady a další subjekty, pokud tak stanoví zvláštní zákon. Tedy, striktně vzato, usnesení vlády mohou zavazovat i samotného předsedu vlády, který má ve vládě postavení prvního mezi rovnými.

3.2 POSTAVENÍ PŘEDSEDY VLÁDY

Koncepce vlády jako kolektivního orgánu, který podle čl. 76 odst. 1 Ústavy rozhoduje ve sboru, do značné míry determinuje i postavení předsedy vlády.

Ústava některé pravomoci svěřuje přímo předsedovi vlády, tedy výlučně jemu, nikoli celé vládě. Pozice předsedy vlády je výlučná především při ustavování vlády⁴⁰. Je to právě předseda vlády, kdo prezidentu republiky navrhuje jmenování či odvolávání ministrů. Výlučně předsedovi vlády je dále svěřena ústavním zákonem č. 110/1998 Sb. o bezpečnosti České republiky pravomoc – vyhlášení nouzového stavu v případě

³⁸ Viz známá Lincolnova věta, kdy tento na zasedání svého sedmičlenného kabinetu, s jehož názorem nesouhlasil, pronesl: „Sedm ano, jedno ne věc rozhodlo“.

³⁹ V tomto směru lze odkázat na příspěvek Jána Štiavnického: O možnosti vyslovit nedůvěru jednotlivému ministrovi vlády a niečo navyše in: Hlouček, V., Šimíček, V. (eds.) Výkonná moc v ústavním systému ČR. Brno: Masarykova univerzita v Brně, 1998, str. 95 a násled.

⁴⁰ Je třeba rozlišovat mezi výlučnou pravomocí danou předsedovi vlády Ústavou a skutečnou pozicí předsedy vlády omezeného např. koaliční smlouvou či jeho pozicí uvnitř vlastní strany. Nejednou tedy předseda vlády rozhoduje o odvolání člena vlády či jeho neodvolání, popř. o jiné záležitosti proti vlastnímu přesvědčení.

nebezpečí prodlení, popř. další pravomoci svěřené běžnými zákony – např. zákon č. 218/2002 Sb., služební zákon, nebo zákon č. 110/2009 Sb., o podpoře výzkumu a vývoje.

Předseda vlády dále provádí kontrasignaci aktů prezidenta republiky. Prezident republiky má řadu pravomocí, které však nemůže vykonávat bez součinnosti s vládou. Jedná se o pravomoci zakotvené v čl. 63 Ústavy. Prezident republiky je ze své funkce neodpovědný, odpovědnost za jeho kroky ovšem přebírá vláda, a to tím způsobem, že s akty prezidenta republiky vysloví souhlas. Tento souhlas je pak vyjádřen spolupodpisem předsedy vlády (popř. jím pověřeného člena vlády) na dotčeném aktu prezidenta republiky.⁴¹

V minulosti rozhodoval Ústavní soud spor o kontrasignaci vedený mezi vládou a prezidentem republiky stran aktu jmenování guvernéra ČNB. Ústavní soud vyslovil, že jmenování guvernéra ČNB kontrasignaci nepodléhá.⁴² Je však ale otázkou, zda by v případě, kdy vláda nepřevzme za prezidenta republiky prostřednictvím kontrasignace svou odpovědnost a tento učiní svůj akt nezávisle na vůli vlády, neměl prezident republiky za svůj akt odpovědnost přece jen nést (srov. čl. 54 odst. 3 Ústavy).

Předseda vlády dále spolupodepisuje zákony (popř. zákonná opatření Senátu). Přijatý zákon nejprve podepíše předseda Poslanecké sněmovny (popř. předseda Senátu zákonné opatření Senátu), poté prezident republiky a nakonec předseda vlády⁴³.

Předseda vlády dále v souladu s čl. 66 Ústavy vykonává některé funkce prezidenta republiky v případě, že se úřad prezidenta uvolní. Jedná se o tyto pravomoci:

- a) zastupuje stát navenek,
- b) sjednává a ratifikuje mezinárodní smlouvy; sjednávání mezinárodních smluv může přenést (prezident republiky) na vládu na vládu nebo s jejím souhlasem na její jednotlivé členy,
- c) je vrchním velitelem ozbrojených sil,

⁴¹ Vzhledem k tomu, že prezidentu republiky jsou svěřeny ještě další pravomoci, k jejichž výkonu nemusí mít souhlas vlády (jsou vymezeny v čl. 62 Ústavy), je třeba zaujmout názor, že z výkonu těchto pravomocí, ke kterým není zapotřebí spolupodpis člena vlády, je odpovědný do té míry, že za jejich zneužití je možné prezidenta republiky stíhat pro velezradu. Shodně vyslovuje tento názor Zdeněk Koudelka in: Šimíček, V. Ústava České republiky po pěti letech. Brno: Masarykova univerzita, 1998, str. 97.

⁴² Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 59/2000, publikovaný ve sbírce zákonů pod č. 278/2001 Sb., s tímto nálezem souvisel i nález Ústavního soudu sp. zn. 14/01, publikovaný ve sbírce zákonů pod č. 285/2001 Sb.

⁴³ Podpis zákona předsedou vlády po prezidentovi je obdobou kontrasignace.

- d) přijímá vedoucí zastupitelských misí,
- e) pověřuje a odvolává vedoucí zastupitelských misí,
- f) propůjčuje a uděluje státní vyznamenání, nezmocní-li k tomu jiný orgán,
- g) jmenuje soudce,
- h) má právo udělovat amnestii.

Předseda vlády dále organizuje a řídí činnost vlády. Předsedá jejím schůzím a reprezentuje vládu navenek. Jedná se o koordinační funkci k orgánu, jemuž předsedá.

V případě, že předseda vlády podá demisi, znamená to, že demisi podává celá vláda. Stejně tak v případě smrti předsedy vlády dochází k pádu vlády.

3.3 USTAVENÍ VLÁDY A VÝMĚNY MINISTRŮ

Při ustavení vlády hraje zajisté největší úlohu výsledek voleb do Poslanecké sněmovny. Vzhledem k tomu, že vláda by se měla opírat o důvěru Poslanecké sněmovny⁴⁴, je nutné vládu sestavit tak, aby když před Poslaneckou sněmovnu předstoupí, její důvěru získala. Prezident republiky pověří sestavením vlády zpravidla předsedu politické strany, která vzešla z voleb jako vítěz⁴⁵. Prezidentem republiky jmenovaný předseda vlády⁴⁶ poté navrhne prezidentu republiky ke jmenování ministry, které prezident republiky jmenuje do jejich funkcí. Takto vytvořená vláda poté předstoupí před Poslaneckou sněmovnu, kde požádá o vyslovení důvěry. Z ústavněprávního hlediska tak hrají při sestavení vlády nejdůležitější roli dvě osoby – prezident republiky a předseda vlády.

Jakmile je vláda sestavena, předstoupí do třiceti dnů od svého jmenování před Poslaneckou sněmovnu a požádá ji o vyslovení důvěry. K tomu, aby vláda získala důvěru, potřebuje obdržet nadpoloviční většinu hlasů přítomných poslanců. V případě, že důvěru vláda nezíská, opakuje se shora uvedená procedura, tedy prezident republiky jmenuje nového předsedu vlády a ten navrhne prezidentu republiky ministry a poté, co je nová vláda prezidentem republiky opět jmenována, opět předstoupí před Poslaneckou

⁴⁴ K tomu, proč píší „měla“ a ne „musí“ mne dovedl poznatek, z roku 2006, kdy České republice vládly sedm měsíců vlády, které se o důvěru Poslanecké sněmovny neopíraly!

⁴⁵ Ve sněmovních volbách sice zvítězila ČSSD, avšak pravostředové strany (ODS, TOP09 a VV) získaly celkem 118 poslaneckých křesel. Poprvé v naší ústavní historii tak prezident republiky po těchto volbách nepověřil sestavením vlády předsedu vítězné strany, ale předsedu druhé nejsilnější strany – Petra Nečase (ODS).

⁴⁶ V tento moment stále vládne v demisi předchozí vláda, nastává tak Ústavou nedořešená situace, že Česká republika má v jeden moment dva předsedy vlády.

sněmovnu, kde požádá o důvěru.⁴⁷ V případě, že vláda důvěru nezíská ani v tomto případě, prezident republiky pověří sestavením vlády osobu, kterou mu navrhne předseda Poslanecké sněmovny. V Poslanecké sněmovně může existovat jisté rozložení sil, které prezident republiky nemusí zcela respektovat. Lze si zcela snadno představit situaci, kdy prezident republiky nechce pověřit sestavením vlády předsedu vítězné strany, který je prezidentovým odpůrcem, ale např. místopředsedu této strany, přičemž tímto gestem výrazně zasáhne do poměrů uvnitř této politické strany. Lze si představit i situaci, kdy prezident republiky pověří sestavením vlády osobu stojící mimo politické strany (nestraník), popř. osobu, která pochází z politické strany, která ve volbách sice nevíťezila, ale je názorově prezidentu republiky bližší, případně že tak prezident učiní z obavy o narušení demokracie. Za takovýchto situací může prezident republiky (ať už důvodně či nedůvodně) komplikovat sestavení vlády, která by se opírala o důvěru Poslanecké sněmovny. Po druhém neúspěchu se tak iniciativa přesouvá z prezidenta republiky na Poslaneckou sněmovnu, přičemž může platit předpoklad, že je-li Poslanecká sněmovna schopna zvolit svého předsedu a za tímto účelem vytvořit většinu, bude schopna vytvořit většinu za účelem vyslovení důvěry vládě. Sněmovna tak může sáhnout k převolení svého předsedy, který prezidentu navrhne za předsedu vlády člověka, který vytvoří vládu podle rozložení sil v Poslanecké sněmovně. Nezískali vláda důvěru Sněmovny ani v tomto případě, může prezident republiky přistoupit v souladu s čl. 35 odst. 1 písm. a) Ústavy k rozpuštění Poslanecké sněmovny. Vystává však otázka, jak by se postupovalo dál, kdyby tak prezident neučinil.⁴⁸

3.4 DEMISE VLÁDY

Ústava rozlišuje případy, kdy vláda může a nebo kdy musí podat demisi. Na základě vlastního rozhodnutí může vláda podat demisi kdykoli (tzv. fakultativní demise vlády).⁴⁹ Záleží tak na jejím volném uvážení, v pozadí kterého zpravidla stojí nějaký

⁴⁷ Jak bude dále pod bodem 5.10.2 rozebráno, Česká ústavní historie zná doposud toliko jediný případ, kdy vláda, která požádala po volbách o důvěru, jí od Poslanecké sněmovny nezískala. Byla to první vláda Mirka Topolánka. Poté, co vláda důvěru nezískala, byl prezidentem Klausem pověřen sestavením vlády opět Mirek Topolánek.

⁴⁸ V takovém případě by se zřejmě postupovalo znova podle čl. 68 Ústavy, avšak prezident republiky by byl už po každém dalším neúspěchu vlády o získání důvěry oprávněn využít své pravomoci rozpustit Poslaneckou sněmovnu, tedy nemusely by být zcela vyčerpány všechny tři další pokusy.

⁴⁹ PAVLÍČEK, V. a kol. *Ústavní právo a státověda. I. díl. Obecná státověda*. Praha: Linde 2001, str. 357.

politický motiv. Rozhodnutí činí tím způsobem, že se na tomto kroku usnese nadpoloviční většinou všech svých členů.⁵⁰

Podle čl. 2 Ústavy je lid zdrojem veškeré státní moci; vykonává ji prostřednictvím orgánů moci zákonodárné, výkonné a soudní. V souladu s tímto ustanovením má vládnout jen taková vláda, která k tomu má mandát od občanů (voličů). Jedním z demokratických principů je i princip vlády na čas. V případě, že vláda důvěru občanů (projevenou vždy prostřednictvím Poslanecké sněmovny) nepožívá, je povinna podat demisi (obligatorní demise vlády). V souladu s výše uvedeným principem je vláda povinna podat demisi vždy po sněmovních volbách, kdy voliči nově rozhodnou o složení Poslanecké sněmovny – žádná vláda nepožívá důvěry nově ustavené Poslanecké sněmovny a tuto důvěru je nutno získat. Vláda je také povinna podat demisi v případě, že důvěru Poslanecké sněmovny ztratila (ať už v případě, že neúspěšně požádala o vyslovení důvěry, nebo v případě, kdy Sněmovna úspěšně vyslovila vládě nedůvěru).

Doposud nevyužitým institutem zakotveným v Ústavě je možnost vlády žádat, aby Poslanecká sněmovna skončila projednávání vládního návrhu zákona do tří měsíců od jeho předložení a spojit s tím žádost o vyslovení důvěry.⁵¹ Podle této ústavní konstrukce postačí pouze to, je-li vládní návrh zákona v uvedené lhůtě projednán, avšak neznamená to, že by tento musel být schválen. Toto ustanovení Ústavy je však poněkud neúčinné, neboť vláda má pouze možnost přinutit Sněmovnu, aby se jejím návrhem zákona v určité lhůtě zabývala. V případě, že by Sněmovna v tříměsíční lhůtě neprojednala vládní návrh zákona, s jehož projednáním vláda spojila otázku důvěry, nastala by fikce, že vláda nepožívá důvěru Sněmovny a musela by podat demisi. Současně by hrozilo rozpuštění Poslanecké sněmovny ze strany prezidenta republiky. Tato forma nátlaku na poslance, kteří sice chtějí podporovat vládu, avšak už ne její návrhy zákonů, je poněkud neúčinná. Poslanecké sněmovně postačí, aby zákon v tříměsíční lhůtě projednala (třeba i s negativním výsledkem – neschválení vládního návrhu zákona), a v případě že tak učiní, nemusí vláda podávat demisi a prezident

⁵⁰ Do českých dějin vstoupila nevydařená vládní demise v únorových dnech roku 1948, kdy počet ministrů, kteří podali demisi, nedosáhl nadpoloviční většiny počtu členů vlády.

⁵¹ Viz čl. 44 odst. 3 Ústavy.

republiky nemá možnost Sněmovnu rozpustit. Jako vhodnější by se místo povinnosti projednat návrh zákona jevila povinnost předložený návrh zákona schválit. V případě, že by tento návrh zákona nebyl schválen, musela by vláda podat demisi a zároveň by prezident republiky mohl (ale nemusel) rozpustit Poslaneckou sněmovnu a vypsat nové volby, což by pro poslance – zejména ty, jenž by chtěli v Poslanecké sněmovně zůstat – bylo zajisté mnohem více motivující.

Jak již bylo naznačeno v kapitole 3.2, demise předsedy vlády znamená také demisi celé vlády a tedy v případě, že se pro demisi vlády rozhodne její předseda, nemá vláda možnost toto jeho jednání odvrátit.

3.5 STABILITA ČESKÝCH VLÁD

Jednou z podmínek zdárného fungování státu je existence silné a stabilní vlády. Každá mimořádná výměna vlády s sebou přináší některá negativa. Časté výměny ministrů a jejich spolupracovníků nabeuráávají efektivitu vedení resortu. To může být způsobeno zejména tím, že noví ministři a jejich spolupracovníci ruší rozhodnutí svých předchůdců a zavádí nové postupy, provádí organizační a personální změny na ministerstvech, což v krajním případě může způsobovat chaos. Nastolení nové politiky s příchodem každého nového ministra nabeurává jistotu nejen mezi občany, ale také mezi investory. Investoři investují zpravidla tam, kde mají jistotu budoucího výnosu. Pokud pro časté změny legislativy, rozhodnutí vlády apod. je otázka výnosu z investic nejistá, klesá u investorů zájem o provádění investic. Pády vlády provázejí také oslabování měny, což také nepříznivě ovlivňuje hospodářství země.

Aby vláda mohla vládnout efektivně, nestačí jen to, aby byla stabilní, ale musí být též silná a schopna prosazovat svůj program a provádět potřebné změny, zejména musí být schopna prosadit příslušné změny v Parlamentu, kde musí disponovat většinou. Čím silnější většinu vláda v Parlamentu má, tím zásadnější změny může provést.

Pro české vlády je příznačné, že nebývají silné a stabilní. Od roku 1993 do roku 2012 se u nás vystřídalo celkem 11 vlád, z nichž pouze vláda Petra Nečase po dobu prvních dvou let svého funkčního období, tj. do rozštěpení Věcí veřejných a odchodu části jejich poslanců do opozice, disponovala výraznou sněmovní většinou (118 hlasů). Takovýto stav nelze považovat za žádoucí.

Bylo by proto vhodné stabilitu vlády posílit. Tohoto lze docílit kromě toho, že některá ze stran výrazně uspěje ve volbách, úpravou Ústavy. Silná a stabilní vláda nemusí být za všech okolností vládou jednobarevnou. Jak ukazuje německý model, i koaliční vlády mohou být vládami silnými a stabilními. Jednou z možností, jak posílit vládu, je zavedení většinového volebního systému při volbách do Poslanecké sněmovny. Toto však považuji za nežádoucí řešení, neboť většinový volební systém je méně demokratický, než systém poměrného zastoupení (zejména z toho důvodu, že významně eliminuje účast menších stran (a tím i skupin občanů) na vládnutí a silnější strany získávají díky němu vyšší vliv, než odpovídá jejich skutečným preferencím. Navíc většinový volební systém nemá u nás ústavní tradici (jako např. ve Velké Británii) a jsou proto namísto obavy, že jeho zavedení by mohlo být zneužito pro nekontrolované rozdělení moci ve státě mezi dva nejsilnější politické subjekty (jak se o toto pokusily ČSSD a ODS v letech 1998 až 2002).

Další možností, jak posílit stabilitu vlády, je úprava volebního systému poměrného zastoupení pomocí zavedení prvků zvýhodňující vítěze voleb, velké strany apod. Rovněž tato řešení by ale s sebou přinesla jisté omezení demokracie, která neznamená pouze a jen vládu většiny, ale také respekt k menšinám a účast menšin na rozhodování ve státě.

Stabilitu vlády lze posílit také oslabením vazby na Poslaneckou sněmovnu, zejména ztížením možnosti vyvolat nedůvěru vládě (např. zvýšením kvóra z nadpoloviční většiny přítomných poslanců na nadpoloviční většinu všech poslanců, případně zavedením pevného kvóra 105 hlasů apod., potřebného pro vyvolání nedůvěry vládě). Posílit stabilitu vlády lze do jisté míry také oslabením úlohy prezidenta republiky. Zavedení přímé volby prezidenta republiky však zřejmě vládu oslabí, neboť přímo volený prezident republiky se silnější legitimitou než má vláda, se pravděpodobně jen stěží vyrovná se svou převážně reprezentativní úlohou a začne vést vlastní politiku a bude vyvíjet tlak na vládu, aby tuto jeho politiku prováděla.⁵²

V současné době zaznívají úvahy o tom, že by stabilita vlády mohla být posílena možností zavedení konstruktivního vyslovení nedůvěry vládě, podobně, jak známe

⁵² Tomuto ostatně již nasvědčují předvolební sliby některých prezidentských kandidátů, které zcela přesahují ústavní pravomoci prezidenta republiky. Za všechny lze uvést např. slibování snížení sazby DPH u potravin nebo změnu občanského soudního řádu týkající se nákladů řízení.

konstruktivní vyslovení nedůvěry vládě spolkovému kancléři v německém kancléřském systému⁵³. Lze si však jen těžko představit, že by Poslanecká sněmovna konstruktivně „volila“ celou vládu (procedura ustavení nové vlády by byla mimořádně složitá). Naproti tomu zavedení volby předsedy vlády (tak jak známe z německého modelu volbu spolkového kancléře), by znamenalo zásadní změnu Ústavy. Poté, co došlo k zavedení přímé volby prezidenta, by posílení úlohy předsedy vlády znamenalo další nekoncepčnost v Ústavě.

Jako další nástroj posílení stability vlády vidím zavedení možnosti vlády opírat se v případě její potřeby o Senát (vyslovením podpory Senátu vládě by bylo možno vyrovnat chybějící podporu vlády v Poslanecké sněmovně). Možnosti vlády opírat se o podporu Senátu se budu věnovat v následujících kapitolách.

⁵³ Spolkový sněm může vyslovit nedůvěru spolkovému kancléři, avšak pokud do 48 hodin nezvolí nového spolkového kancléře, původní spolkový kancléř zůstává ve funkci (srov. čl. 67 odst. 1 Základního zákona Spolkové republiky Německo).

4 SENÁT

4.1 ZAMÝŠLENÁ ÚLOHA SENÁTU V ČESKÉM ÚSTAVNÍM SYSTÉMU

Československý stát se již od svého vzniku potýkal s otázkou práva národů na sebeurčení. Reálné společné soužití Čechů a Slováků nebylo tak harmonické, jak si za první světové války předpokládali čeští a slovenští emigranti, a tak po více než sedmdesáti letech trvání společného státu dospěly politické delegace obou národů k závěru, že je zapotřebí společný státní útvar rozdělit. Toto rozhodnutí bylo učiněno v létě roku 1992 a k rozdělení federace mělo dojít již k 1. lednu 1993. Ještě v prosinci roku 1992 nebylo jisté, zda návrh Ústavy bude přijat. Je proto téměř zázrakem, že se vůbec podařilo novou ústavu vytvořit dřív, než došlo k zániku federace.

Nový stát vyžadoval novou ústavu a její příprava v tak krátkém termínu nebyla vůbec jednoduchá. Po volbách do federálního shromáždění ČSFR z 6. června 1992 vznikly dvě komise pro přípravu ústavy – vládní a parlamentní (resp. komise předsednictva České národní rady). Než tyto komise započaly s formulací nové ústavy, musely si zodpovědět řadu otázek, např. zda bude Česká republika federací či unitárním státem, jaké má být uspořádání státních orgánů, zda má či nemá být součástí ústavy katalog lidských práv a zda má nový demokratický český stát navázat na ústavní tradice prvorepublikového Československa či nikoli. Jednou z prvních odpovědí na výše položené otázky byla ta, že nový český parlament bude dvoukomorový.

Jaké byly motivy pro vznik dvoukomorového parlamentu? Zajisté posílení dělby moci. Určitým motivem byla také snaha navázat na ústavní tradice první republiky. Aby Senát nebyl jednovaječným dvojčetem Poslanecké sněmovny, bylo rozhodnuto, že bude volen odlišným volebním systémem – systémem většinovým. Zatímco Poslanecká sněmovna měla být sněmovnou s dominujícím postavením politických stran, Senát byl zamýšlen jako komora osobností, u kterých je jejich politická příslušnost až druhořadá. Většinový volební systém měl umožnit, aby si voliči vybrali osobnost, která bude jejich region v Parlamentu reprezentovat. Tedy úlohou Senátu mělo dále být propojení regionální politiky s politikou vrcholnou.

Zatímco Poslanecká sněmovna byla koncipována jako aktivní parlamentní komora, ze které vychází iniciativa, Senát byl koncipován jako komora uvážení, která má Poslaneckou sněmovnu brzdit. Tohoto mělo být rovněž docíleno i odlišnou věkovou hranicí pro vstup do jednotlivých komor – minimální věk poslance měl činit pouhých 21 let, minimální věk senátora měl činit 40 let; tedy do Senátu měli být voleni pouze starší, zkušenější a uvážlivější lidé.

Senátu nebyly svěřeny nijak zvlášť silné pravomoci. Jeho hlavním posláním mělo být střežení a stabilizování ústavního zřízení. Senátu tak byla přiřknuta úloha jakési pojistky, která by zafungovala v mimořádných případech. Aby Senát byl stabilním, bylo rozhodnuto, že bude nerozpustitelný a permanentně fungující. Toho bylo docíleno jeho parciálním obnovováním, kdy jednou za dva roky probíhá volba jedné třetiny Senátu. Jednorázové výkyvy nálad ve společnosti se tak ve složení Senátu neodrazí tolik, jako kdyby byl Senát obnovován vždy celý.

Senát nebyl zamýšlen jako parlamentní komora, která by měla přímý vztah k vládě. Ten měla mít výhradně Poslanecká sněmovna. Senát se měl především věnovat zákonodárství a dohlížet nad schvalováním ústavních zákonů a měl být připraven k činnosti především v dobách krize a fungovat jen jako jakási ústavní pojistka demokracie.

4.2 ZŘÍZENÍ SENÁTU

Po vlně debat a přes odpor některých frakcí České národní rady, byl dvoukomorový parlament nakonec v Ústavě zakotven. K jeho ustavení zároveň se vznikem samostatné České republiky nedošlo. Je proto pochopitelné, že některé otázky, mezi něž patřilo zprovoznění Senátu, zůstaly i přes přijetí Ústavy nedořešeny⁵⁴.

Jelikož Ústavu přijímala jednokomorová Česká národní rada (která se posléze transformovala v Poslaneckou sněmovnu), bylo jasné, že tato se bude jen nerada dělit o moc s někým jiným, následkem čehož bylo výrazně menší zásobení Senátu pravomoci ve srovnání s ní.

⁵⁴ Podobný osud jako Senát postihl i Nejvyšší správní soud.

Jak trefně poznamenal Vojtěch Šimíček, Senát měl již před svým vznikem posunutou startovací čáru daleko dozadu.⁵⁵ Toto bylo způsobeno nejen ústavním vymezením pravomocí Senátu, ale také postojem některých politiků, kteří k němu od samého počátku přistupovali přinejmenším rezervovaně.

Vzhledem k tomu, že se politická reprezentace nebyla schopna dohodnout na ustavení Senátu, popř. Prozatímního Senátu, dopadla celá věc tak, že k 1. lednu 1993 Senát vytvořen nebyl, přičemž poslanci ještě po další tři roky vykonávali pravomoci zástupců jednokomorového parlamentu. Od roku 1992 (kdy byla přijata Ústava) do roku 1996 (kdy byl ustaven Senát) se řešilo, zda bude Parlament dvoukomorový a jak má druhá komora vypadat, dále zda bude ustaven Prozatímní Senát a pokud ano, jak bude naplněn; rovněž se řešilo, jakými jakým volebním systémem bude Senát volen.⁵⁶

K 31. prosinci 1992 se počítalo se zánikem československé federace, přičemž české politické špičky se nacházely ve Federálním shromáždění a nebylo jasné, kam se tyto podějí. Jednou z myšlenek bylo, že tyto politické špičky spolu s ostatními poslanci Federálního shromáždění obsadí Senát. Avšak Senát měl mít pouze 81 členů (uvažovalo se také o 100 nebo jen 75 senátorech), kdežto českých poslanců Federálního shromáždění bylo 174. Dříve, než se politikové stačili na obsazení Senátu dohodnout, vznikla Česká republika a poslancům Federálního shromáždění zanikl mandát bez náhrady.

Jelikož v Poslanecké sněmovně nebylo dostatek hlasů pro zrušení Senátu, ani pro přijetí volebního zákona, který by upravoval volby do Senátu, byl Senát institucí sice právně zakotvenou v Ústavě, ale fakticky neexistující. Během tří let se však podařilo nalézt kompromisy a Senát byl uveden v život volbami na podzim roku 1996.

Za necelých šestnáct let fungování Senátu si však tato instituce našla v našem ústavním systému své místo, ačkoli se stále potýká s nízkou popularitou, pozorností sdělovacích prostředků a při svých volbách s nízkou volební účastí (ze všech voleb mají volby do Senátu nejnižší volební účast). Skutečnost, že je Senátu věnována nesrovnatelně menší mediální pozornost než Poslanecké sněmovně, vládě či prezidentu

⁵⁵ ŠIMÍČEK V. Senát Parlamentu České republiky – pokus o prozatímní bilanci dosavadní činnosti In. ŠIMÍČEK, V. (ed.). *Ústava České republiky po pěti letech*. Brno: Masarykova univerzita, 1998, str. 140

⁵⁶ FILIP, J. *K historii Senátu do jeho zřízení až po jeho ustavení*. Senát, 1/2003

republiky, ještě neznamená, že je Senát nepotřebný, nebo že nevykonává svou práci dobře.⁵⁷

4.3 USTAVENÍ SENÁTU

Podle čl. 16 odst. 2 Ústavy má Senát 81 senátorů, kteří jsou voleni na dobu šesti let. Každé dva roky se volí třetina senátorů. Podle čl. 18 Ústavy se volby do Senátu konají tajným hlasováním na základě všeobecného, rovného a přímého volebního práva, podle zásad většinového systému. Toto je dále rozvedeno v zákoně č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů (dále jen „zákon o volbách do Parlamentu“ nebo též jen „ZVP“).

Aby měla druhá komora vůbec nějaký význam, musí se od komory první nějakým způsobem odlišovat. Toto lze učinit tím, že jí budou svěřeny odlišné pravomoci, než jsou svěřeny první komoře, nebo že bude ustavována jiným způsobem – např. na regionální či federální bázi, v jinou dobu, popř. jiným volebním způsobem. Odlišnost českého Senátu od Poslanecké sněmovny je dána zcela nebo z části ve všech těchto případech.

Zaměříme-li se na vymezení pravomocí Senátu, zjistíme, že Senát disponuje pouze dvěma významnými oprávněními, která Poslanecká sněmovna nemá – jedná se o konfirmaci soudců Ústavního soudu a možnost obžalovat prezidenta republiky z velezrady⁵⁸. Senát se stejně jako Poslanecká sněmovna podílí na zákonodárství, i když oproti ní s menším významem. Na rozdíl od Poslanecké sněmovny, jak bude podrobněji rozebráno později, nedisponuje možností vyslovit (ne)důvěru vládě a jeho celková provázanost s výkonnou mocí je ve srovnání s Poslaneckou sněmovnou slabší.

Tím, že je Senát volen odlišným způsobem a v jinou dobu⁵⁹ než Poslanecká sněmovna, je také zaručeno, že rozložení politických sil v této komoře nebude

⁵⁷ KUBÁT, M. *Nechtěné dítě?* Senát Parlamentu České republiky a jeho role v české politice a české společnosti. Příloha časopisu Senát 2/2003, str. 2.

⁵⁸ V tomto svém právu však bude Senát od 8.3.2013 významně omezen Poslaneckou sněmovnou, která bude muset podání ústavní žaloby odsouhlasit alespoň 120 hlasy poslanců.

⁵⁹ To, že senátní volby probíhají na podzim a nikoli v květnu, popř. v červnu, tj. v době voleb do Poslanecké sněmovny, je zásluhou prezidenta Václava Havla, který měl ohledně termínů parlamentních voleb rozepří s premiérem Václavem Klausem. Premiér Klaus požadoval vypsání senátních voleb tak, aby proběhly ve stejném čase jako volby sněmovní. Celá věc nakonec skončila tím, že prezident Havel dne 21.12.1995 vypsál svým rozhodnutím č. 11/1996 Sb. sněmovní volby na pátek 31.5.1996 a sobotu 1.6.1996 a senátní volby svým rozhodnutím č. 12/1996 Sb. na pátek 15.11.1996 a sobotu 16.11.1996. Premiér Klaus pak toto kontrasioval a termíny voleb tak potvrdil. Otázka, zda je v českém ústavním

kopírovat rozložení politických sil v komoře první. Schvalování zákonů tak musí projít přes dvě odlišné většiny, což nepochybně klade větší nároky na dosažení konsenzu. Vzhledem k tomu, že ale Senát může být poměrně snadno Sněmovnou přehlasován, je jeho mocenský význam v legislativě do jisté míry limitován. Role Senátu se tak pouze omezuje na roli garanta ústavnosti a stabilizátora české politické scény.

Vzhledem k tomu, že Ústava požaduje, aby senátní volby proběhly podle zásad většinového volebního systému, přičemž tento blíže nespecifikuje, měl zákonodárce možnost zvolit z široké palety většinových volebních systémů⁶⁰. Pro volby do Senátu byl vybrán systém majoritní⁶¹ (absolutní většiny), přičemž pokud žádný z kandidátů nezíská v prvním kole pro zvolení potřebnou nadpoloviční většinu, postupují do druhého kola dva nejsilnější kandidáti z kola prvního. Ve druhém kole voliči rozhodnou definitivně, tj. silnější z těchto dvou kandidátů vyhrává.⁶² Zatímco v prvním kole voliči vybírají toho kandidáta, kterého chtějí a provádějí tzv. volbu pozitivní, ve druhém kole de facto rozhodují o tom, kterého nechtějí a provádějí tzv. volbu negativní⁶³. Volby do Senátu se již tradičně konají (stejně jako volby sněmovní) v pátek od 14:00 do 22:00 a v sobotu od 8:00 do 14:00. Druhé kolo senátních voleb se pak koná následující týden ve stejný čas.

systému přípustné, aby prezident měl v kontrasignované pravomoci první slovo, není českou ústavněprávní teorií zcela vyřešena a pozornost této problematice je věnována v kapitole 3.2.

⁶⁰ Teorie a praxe zná kromě systému majoritní (absolutní) většiny – viz pozn. 61 – kde je zvolen ten z kandidátů, který získá nadpoloviční většinu všech hlasů a systém pluralitní (relativní) většiny, kde vítězí ten z kandidátů, který ze všech kandidátů získá nejvyšší počet hlasů. Volby podle pluralitního systému se mohou konat v jednomandátových nebo vícemandátových obvodech. Konají-li se volby ve vícemandátových obvodech, volič může disponovat jedním nebo více hlasy. Má-li volič pouze jeden hlas, jedná se o jednojmenné nepřenosné hlasování. Má-li volič hlasů více, může být toto hlasování limitované (každému z kandidátů lze dát max. jeden hlas), kumulované (jednomu kandidátovi smí dát všechny své hlasy, popř. tyto hlasy lze rozdělit mezi vícero kandidátů) či blokové (volič má tolik hlasů, kolik je mandátů, přičemž musí odevzdat všechny hlasy, jinak je hlasování neplatné). Potvrzující hlasování je to, kdy volič smí odevzdat max. tolik hlasů, kolik mandátů připadá na volební jednotku.

⁶¹ V majoritních volebních systémech musí zvolený zástupce získat nadpoloviční většinu všech hlasů. Tento systém může být dvoukolový (kdy se definitivně rozhoduje ve druhém kole) či vícekolový (např. je-li více kandidátů, každé kolo vypadne nejslabší z nich a volí se do té doby, než některý z kandidátů obdrží absolutní většinu). Existuje i varianta, kdy do druhého kola postupují všichni ti kandidáti, kteří získají alespoň určité procento všech odevzdaných hlasů (např. 12,5% ve Francii).

⁶² V případě remízy rozhoduje los.

⁶³ Toto bývá pravidelně předmětem kritiky ze strany ODS, jejíž kandidáti mají velmi vysokou úspěšnost při probíhání se do druhého kola, avšak ve druhém kole se často spojí všichni proti nim a zvolí kandidáta jiného – voliči tzv. volí menší zlo. Tentýž osud často postihuje senátní kandidáty z řad KSČM.

4.4 PARCIÁLNÍ OBNOVA SENÁTU

Zatímco Poslanecká sněmovna se obnovuje jako celek, a to jednou za čtyři roky, Senát se obnovuje každé dva roky, a to jeho jedna třetina, přičemž senátoři jsou voleni na šest let. Díky této tzv. parciální obnově je Senát permanentně zasedající komorou. Tím pádem se zde neuplatní princip diskontinuity, a proto návrhy předložené Senátu před senátními volbami, po kterých se vymění jedna třetina (tedy 27) senátorů, mohou být projednány i po senátních volbách. Senát je konstruován jako nerozpustitelná komora, což je jedním z prvků zajištění stability naší demokracie. Nemůže se tak stát, že po určité období bude země bez parlamentu, neboť i když bude Poslanecká sněmovna rozpuštěna, popř. když ji skončí volební období (viz kapitola 5.7) a ještě nebude ustavena Sněmovna nová, Senát může prozatímně, byť s jistými omezeními, vykonávat její zákonodárnou funkci.

Ve volbách v r. 1996 byla třetina senátorů zvolena na dva roky, třetina na čtyři roky a třetina na standardní šestileté volební období, ve všech ostatních senátních volbách už byli senátoři voleni jen na šest let.

4.5 SENÁTOŘI

Členy Senátu se v souladu s čl. 19 odst. 2 Ústavy mohou stát občané České republiky, kteří mají právo volit a dosáhli věku 40 let. Právo volit je upraveno v zákoně o volbách do Parlamentu. Podle jeho § 1 odst. 7 je voličem státní občan České republiky, který alespoň druhý den voleb dosáhl věku nejméně 18 let. Ve druhém kole voleb do Senátu může volit i občan, který alespoň druhý den konání druhého kola voleb dosáhl věku nejméně 18 let. Dle § 57 ZVP může být senátorem zvolen každý volič, který alespoň ve druhý den voleb dosáhl věku nejméně 40 let a není u něho ve dnech voleb překážka ve výkonu volebního práva podle § 2 písm. b) ZVP a není zbaven způsobilosti k právním úkonům. Zákon o volbách do Parlamentu tedy zužuje podmínky pro výkon pasivního volebního práva daného Ústavou ještě o podmínku způsobilosti k právním úkonům a definuje, že nepostačí dosažení věku 40 let v okamžiku druhého dne druhého kola voleb, nýbrž je zapotřebí 40 let dosáhnout druhý den prvního kola voleb.

Kandidát na senátora smí kandidovat pouze v jednom volebním obvodu, avšak aby mohl v daném volebním obvodu kandidovat, není podmínkou, aby zde měl trvalý pobyt. Jednou z úloh Senátu mělo být také začlenění regionální politiky do Parlamentu, neboť každý senátor by měl být jakýmsi patronem (či ombudsmanem) svého volebního obvodu v zákonodárném sboru a měl zde hájit zájmy svého regionu. Zatímco aktivní volební právo je spjato s místem trvalého pobytu a volič smí volit senátora pouze v obvodu, v němž je přihlášen k trvalému pobytu, senátor může v nejvyšším patře politiky hájit zájmy regionu, ze kterého vůbec nepochází⁶⁴. Teoreticky je senátor kandidující v jiném obvodu, než kde má trvalý pobyt, handicapován, neboť místní voličstvo může mít pochyby o jeho zaujetí pro zájmy regionu. Avšak to neplatí vždy, zejména tak tomu nebývá ve velkých městech, jako jsou Praha, Brno a Ostrava, kde se nachází vícero volebních obvodů a kde politikové často (prakticky co dva roky) využívají možnosti kandidovat v jiném senátním obvodu daného města.

Senát byl kromě „komory regionálních zájmů“ konstruován především jako komora složená z význačných osobností. To, že zde probíhají volby podle většinového volebního systému, mělo dle názorů některých politologů odstranit dominantní vliv politických stran v těchto volbách, přičemž voliči měli kandidáta posuzovat především podle jeho osobních kvalit. Tato představa se však již při prvních volbách v r. 1996 ukázala jako mylná. Občané se ukázali býti především voliči politických stran a až na několik málo výjimek⁶⁵ do Senátu bývají úspěšně voleni kandidáti nominovaní politickými stranami zastoupenými v Poslanecké sněmovně⁶⁶.

Senátoři jsou stejně jako jejich kolegové v Poslanecké sněmovně vybaveni imunitou. Imunita v širším smyslu zahrnuje jednak indemnitu (neodpovědnost senátora

⁶⁴ Paradoxně v takovém případě kandidát na senátora nemůže dát hlas sám sobě a pokud půjde volit, tak v jiném obvodu, než ve kterém kandiduje a bude tak dávat hlas jen svým kolegům.

⁶⁵ V Senátu je a byla zastoupena řada osobností, které nebyly či nejsou členy žádné politické strany. Avšak úspěšně zvolených kandidátů, kteří kandidovali na kandidátkách některých politických stran, ať už zastoupených nebo nezastoupených v Poslanecké sněmovně, je daleko více. Ve volebním období 2006-2008 byli členy Senátu pouze dva senátoři, kteří byli členy politické strany nezastoupené v Poslanecké sněmovně, jednalo se o senátora za SNK ED (Sdružení nezávislých kandidátů – Evropští demokraté) a senátora za HNHRM (Hnutí nezávislých za harmonický rozvoj obcí a měst). Senátor Karel Schwarzenberg, který byl členem ODA (Občanská demokratická aliance), se posléze stal členem TOP 09, jež je sněmovní stranou. Ve volbách v roce 2010 se do Senátu dostali zástupci politického hnutí SEVEROČEŠI.CZ.

⁶⁶ Ze stran zastoupených v Poslanecké sněmovně mají značné problémy uspět akorát komunisté, což je dáno zejména principem dvoukolového systému, kdy se proti těmto kandidátům spojují voliči všech ostatních stran a volí raději, tak jak bylo již dříve uvedeno, „menší zlo“.

za hlasování a jakékoli projevy učiněné v Senátu a v jeho orgánech) a jednak imunitu v užším smyslu, tj. neodpovědnost za projevy a jednání učiněné mimo půdu Senátu. Indemnitu tak můžeme pojmenovat jako neodpovědnost za činy úřední a imunitu jako neodpovědnost za činy neúřední⁶⁷. Toto právo senátora zakotvuje čl. 27 odst. 1 a 2 Ústavy České republiky.

⁶⁷ FILIP, J. *Vybrané kapitoly ke studiu ústavního práva*. 2. doplněné vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2001, str. 297 až 298.

5 VZTAH SENÁTU A VLÁDY

5.1 PŘIJÍMÁNÍ „BĚŽNÝCH“ ZÁKONŮ

Zákonodárná moc náleží Parlamentu. Ten se v České republice skládá ze dvou komor, a to z Poslanecké sněmovny a Senátu.

Návrhy zákonů se podávají v Poslanecké sněmovně, přičemž návrh zákona může podat buď poslanec, skupina poslanců, Senát jako celek, vláda nebo zastupitelstvo vyššího územního samosprávného celku⁶⁸. Nejčastěji bývají návrhy zákonů předkládány vládou. Ta je k tomuto také vybavena odborným aparátem (má k dispozici legislativní radu vlády, řadu dalších odborníků pracujících na ministerstvech, případně jiné externí poradce). Poté, co je návrh zákona podán, se k tomuto dle čl. 44 vyjadřuje vláda. Činí tak v případech, kdy návrh zákona inicioval někdo jiný, než ona. Zákon pak prochází třemi čteními v Poslanecké sněmovně. Během svého projednávání v Poslanecké sněmovně je návrh zákona přidělen k detailnějšímu prozkoumání některému z výborů (popř. více výborům). Výbory pak před hlasováním sdělí k návrhu zákona plénu Sněmovny své stanovisko. Návrhy zákonů bývají prodiskutovávány také v poslaneckých klubech, které k návrhu zákona zaujmají stanovisko politické. Schválí-li Poslanecká sněmovna návrh zákona, postoupí jej Senátu, který stejně jako Poslanecká sněmovna prověřuje tento návrh ve výborech a v senátorských klubech.

Senát má pět možností, jak s takovýmto návrhem zákona naloží. Buď jej schválí, nebo jej zamítne, případně jej vrátí Poslanecké sněmovně spolu s pozměňovacími návrhy, může také vyjádřit vůli se jím nezabývat, popř. neučinit nic. V takovém případě v důsledku uplynutí 30 denní lhůty ztratí možnost návrh zákona zamítnout či pozměnit a nastane fikce přijetí návrhu zákona Senátem – na předmětný návrh zákona se tak hledí, jako by byl Senátem přijat (čl. 46 odst. 3 Ústavy).

Využije-li Senát možnost vrátit Poslanecké sněmovně návrh zákona spolu s jedním nebo více pozměňovacími návrhy, pak předmětný návrh zákona putuje zpátky do Poslanecké sněmovny. Pokud Poslanecká sněmovna tuto změnu neodsouhlasí,

⁶⁸ Zastupitelstvo jednoho ze 14. krajů.

hlasuje o návrhu zákona v původní sněmovní verzi, k jejímuž odsouhlasení potřebuje nadpoloviční většinu všech poslanců (101 hlasů poslanců).

Je-li Senátem Poslanecké sněmovně návrh zákona vrácen (Senát návrh zákona zamítne), Poslanecká sněmovna už nemá možnost tento znovu pozměnit. Mnohdy se stává, že Senát přijme balík pozměňovacích návrhů k danému návrhu zákona, z nichž některé jsou pro Poslaneckou sněmovnu akceptovatelné a jiné nikoli. Vzhledem k tomu, že Poslanecká sněmovna již ale nemá možnost některé z těchto senátních pozměňovacích návrhů schválit a zároveň jiné odmítnout, stává se, že některé pozměňovací návrhy, které by poslanci jinak přijali, jsou odmítnuty jen proto, že mezi balíkem pozměňovacích návrhů se vyskytuje jeden, který je pro poslance neakceptovatelný. Ke škodě celé věci tak mnohdy přijde senátní práce nazmar a do zákonů se pak dostanou ustanovení, o nichž se ví, že jsou špatná. Český ústavní systém totiž nezná institut, zvaný „člunek“⁶⁹. Systém člunku spočívá v tom, že první a druhá parlamentní komora mají možnost si zákony tak dlouho mezi sebou přehazovat, dokud mezi nimi nenastane na konečné podobě zákona shoda, nebo dokud jedna z komor nevysloví definitivní souhlas s daným zněním zákona, který nemůže být druhou komorou překonán (právo posledního slova).

V ústavních systémech, které institut člunku znají, má vláda po celou dobu tvorby výsledného znění zákona možnost ovlivňovat jednotlivé parlamentní komory a spolupůsobit tak při zákonodárství. Institut člunku by českému zákonodárství jistě prospěl, odvrácenou stránkou věci by se však mohlo stát vyšší pracovní zatížení jednotlivých parlamentních komor a prodlužování zákonodárského procesu.

V případě, že Senát návrh zákona zamítne, může Sněmovna toto jeho veto překonat stojedničkovou většinou, což na jedné straně není žádná výrazná překážka (jakou by byla nutnost přehlasovat Senát např. třipětinovou nebo dvoutřetinovou většinou), na straně druhé při existenci těsné podpory vlády v Poslanecké sněmovně může být překonání senátního veta obtížným a Senátní veta se mohou pro vládu stát nemalou hrozbou. Česká ústavní historie zná případy (např. z období vlád premiérů Špidly, Grosse a Paroubka, kdy vládní koalice disponovaly ve Sněmovně pouhými 101 hlasy, nebo z období vlády Mirka Topolánka, kdy koalice disponovala 100 hlasy + dvěma „přeběhlíky“), kdy po vetování důležitého vládního návrhu zákona Senátem

⁶⁹ Jedná se o přirovnání ke tkalcovskému létajícímu člunku, který se neustále pohybuje tam a zpět.

musela vládní koalice mobilizovat všechny své poslance pro přehlasování Senátního veta. Podobné nesnáze provází vládu Petra Nečase, která disponuje po odchodu Věcí veřejných z vládní koalice a po vystoupení několika poslanců z klubu ODS pouhými 100 hlasy. Pro podporu důležitých zákonů musí vláda usilovat o hlasy nezařazených poslanců. Senátní veto levicového Senátu se tak stalo pro pravicovou Nečasovu vládu nemalou hrozbou⁷⁰.

S ohledem na možnost jednotlivých poslanců předkládat pozměňovací návrhy k návrhům zákona se občas stane, že je vládní návrh zákona v Poslanecké sněmovně sice přijat, ale v podobě, která je pro vládu nepřijatelná. Proto mnohdy i sama vláda využívá možnosti Senátu vracet návrhy zákonů Poslanecké sněmovně s pozměňovacími návrhy a takovýto postup sama iniciuje ve snaze nežádoucí změnu návrhu zákona odstranit.

V případě, že je zákon přijat, putuje k podpisu prezidentu republiky. Ten má 15 dnů na to, aby jej podepsal nebo vrátil Parlamentu spolu s odůvodněním. Dle čl. 62 písm. h) Ústavy vrací prezident republiky přijatý zákon Parlamentu (ten je, zdůrazňuji, tvořen dvěma komorami), avšak dle čl. 50 odst. 2 Ústavy je zákon přijat, setrvá-li na něm Poslanecká sněmovna nadpoloviční většinou všech poslanců.

Jakkoli je po právní stránce význam Senátu v běžném legislativním procesu velmi slabý, může tento svým počínáním legislativní proces přinejmenším zbrzdit. Ačkoli má Poslanecká sněmovna možnost pouhými 101 hlasy senátní veto přehlasovat, nikdy není zcela jisté, zda vládní koalice stejnou shodu nalezne i během opakovaného hlasování. Rovněž načasování účinnosti zákonů není bez významu a i pouhé zdržení v jejich přijetí může být pro vládní tábor nežádoucí. Význam Senátu roste vždy před koncem volebního období Poslanecké sněmovny. Politické strany se mnohdy snaží těsně před volbami prosazovat své zákony, jejichž schválením si předchází voliče⁷¹, kdy si takto chtějí zajistit výhodu v nastávajících volbách. V případě, že krátce před volbami Senát takovýto návrh vetuje, Poslanecká sněmovna jej již nestačí přehlasovat a zákon v důsledku uplatnění principu diskontinuity tzv. padne pod stůl. Senátní veto se tak stává vetem absolutním.

⁷⁰ Nejvýrazněji se toto projevilo u schvalování církevních restitucí nebo u zvyšování sazby DPH z 20% na 21%.

⁷¹ Jedná se např. o zákony, na jejichž základě jsou některým občanům vypláceny jednorázově různé dávky či příspěvky.

Klasické ukázky boje o „předvolební zákonodárství“ jsme byli svědky na jaře 2010. Tehdejší úřednická vláda Jana Fišera se snažila prosazovat úspory ve státním rozpočtu, naproti tomu levice krátce před volbami požadovala přijetí řady zákonů, s nimiž byly spojeny výdaje ze státní pokladny. Vzhledem k tomu, že si levice nezajistila podporu pro své návrhy i v Senátu, nebyl u nich včasné zákonodárný proces dokončen. V této předvolební době se tedy ukázalo pro vládu spojení Senátu jako významné, neboť právě díky podpoře vládní politiky ze strany Senátu mohla vláda čelit účelovým snahám o prosazení návrhů zákonů, s nimiž byla spojena nutnost vynakládat nemálo prostředků ze státního rozpočtu.

Silnější faktickou pozici má Senát také při schvalování zákonů, v nichž je stanoveno pevné a brzké datum nabytí účinnosti. V takovém případě, když Senát vrátí Poslanecké sněmovně návrh zákona s pozměňovacími návrhy, z nichž jeden prodlužuje lhůtu pro nabytí účinnosti zákona, dává tím prakticky Poslanecké sněmovně možnost zákon zcela odmítnout a nebo přijmout jej se všemi pozměňovacími návrhy.⁷²

Po právní stránce Senát není ve vztahu k Poslanecké sněmovně na poli běžného zákonodárství nikterak silný. Při pohledu do statistik úspěšnosti senátních vet a senátních pozměňovacích návrhů však Senát dojem „zcela bezbranné“ druhé komory ztrácí. Během svého prvního až sedmého funkčního období (ke dni 09.09.2011) Senát podpořil 947 návrhů zákona postoupených Poslaneckou sněmovnou, 361 návrhů vrátil Poslanecké sněmovně zpět spolu s pozměňovacími návrhy a celkem 88 návrhů zákona vetoval. Ve 45 případech Senát nepřijal žádné usnesení, čímž nastala fikce schválení návrhu zákona Senátem. Z uvedených 361 vrácených návrhů zákona s pozměňovacími návrhy Poslanecká sněmovna přijala návrh zákona v podobě navrhované Senátem v 217 případech (cca. 60%), ve 125 (cca. 34%) případech byl zákon přijat ve znění postoupeném Poslaneckou sněmovnou a ve 22 (cca. 6%) případech nebyl návrh zákona přijat ani ve znění navrhovaném Senátem ani ve znění navrhovaném Poslaneckou sněmovnou. Z 88 návrhů zákona, které byly Senátem vetovány, Poslanecká sněmovna veto Senátu překonala 46 krát (cca. 52% případů) a nepřekonala ve 42 případech (tj. ve cca. 48% případů).⁷³ Z uvedené statistiky lze vyčíst, že ve většině případů Senát s návrhy Poslanecké sněmovny souhlasí; v případě, že tyto pozměňuje, pak mu ve

⁷² KYSELA, J. *Dvoukomorové systémy*. 1. vydání. Praha: Eurolex Bohemia, 2004, str. 482

⁷³ viz http://www.senat.cz/zpravodajstvi/statistiky/legislativa.php?ke_dni=09.09.2011&O=8

většině případů Sněmovna vyjde vstříc a navržené změny přijme, v případě, že Senát návrh zákona jako celek zamítne, Poslanecká sněmovna jej překoná svými 101 hlasy asi v polovině případů. Toto je dáno jednak tím, že vládní tábor měl v Poslanecké sněmovně s výjimkou období po volbách v roce 2010 buďto jen křehkou většinu, nebo tuto většinu ani neměl (za takovéto situace se může na první pohled lehce překonatelné senátní veto překonávat obtížněji, než by se mohlo zdát) a dále tím, že ne všechny návrhy zákonů jsou politicky kontroverzní, kdy u takovýchto panuje jednotný zájem Parlamentu a vlády na jejich přijetí.

Z výše uvedené statistiky bohužel nelze vyčíst, kolik z uvedených návrhů bylo vládních, kolik iniciovali jednotliví poslanci či skupiny poslanců, Senát jako celek nebo vyšší územně samosprávné celky – kraje. Protože však většinu návrhů zákonů iniciuje vláda, můžeme alespoň obecně vyvodit závěr, že pokud chce vláda svůj návrh zákona prosadit, měla by si předem zajistit jeho průchodnost oběma parlamentními komorami.

5.2 PŘIJÍMÁNÍ ZÁKONŮ PODLE ČL. 40 ÚSTAVY

K přijetí volebního zákona a zákona o zásadách jednání a styku obou komor mezi sebou, jakož i navenek a zákona o jednacím řádu Senátu je třeba, aby byl schválen Poslaneckou sněmovnou a Senátem – tak zní čl. 40 Ústavy.

Postavení Senátu v porovnání s postavením Poslanecké sněmovny v rámci českého ústavního systému je přinejmenším nevyvážené⁷⁴, avšak nikoli bezvýznamné. Ve schvalování zákonů dle čl. 40 Ústavy však mají Senát a Poslanecká sněmovna rovné postavení. Každá komora musí takovýto zákon schválit a v tomto případě nelze Senát Poslaneckou sněmovnou přehlasovat. Až do 22.června 2005 bylo otázkou, co je myšleno pod pojmem volební zákon. Nikdo nepochyboval o tom, že volebním zákonem je zákon o volbách do Parlamentu České republiky⁷⁵. Ústavní právníci a především

⁷⁴ Proč tomu tak je a jaké byly okolnosti vzniku Senátu, by vydalo na samostatnou práci. Okolnosti vzniku Ústavy a také motivy současného uspořádání českého Parlamentu jsou z různých pohledů popsány v některých příspěvcích z konference uspořádané u příležitosti 10. narozenin Ústavy, pořádané ve Valdštejnském paláci v Praze – v sídle Senátu PČR. Tyto příspěvky vyšly ve sborníku Kysela, J. Deset let Ústavy České republiky – východiska stav, perspektivy. Praha, Eurolex Bohemia, 2003. Proč nemá k Senátu kladný vztah ani většina občanů naší vlasti zdařile popisuje ve svém příspěvku Vojtěch Šimíček (Senát Parlamentu České republiky – pokus o prozatímní bilanci, in: Šimíček, V. Ústava České republiky po pěti letech. Sborník příspěvků z konference. Brno: Masarykova univerzita, 1998, str. 137 až 150).

⁷⁵ I když je otázkou, jak by tomu bylo, kdy Poslanecká sněmovna i Senát měly vlastní volební zákony.

politici si kladli otázku, zda pojem volební zákon obsahuje i zákon o volbách do Evropského parlamentu, zákon o volbách do zastupitelstev krajů a zákon o volbách do zastupitelstev obcí. Otázka, co je myšleno pojmem volební zákon, se dostala na stůl Ústavního soudu, který jí vyřešil ve svém nálezu sp. zn. Pl. ÚS 13/05, kterým byl zrušen zákon č. 96/2005 Sb., kterým se měnil zákon č. 238/1992 Sb., o některých opatřeních souvisejících s ochranou veřejného zájmu a o neslučitelnosti některých funkcí (zákon o střetu zájmů). Ústavní soud obdržel dne 14. března 2005 návrh skupiny 53 senátorů na zrušení zákona č. 96/2005 Sb. s tvrzením, že přijetím zákona v rozporu s ústavně předepsaným postupem došlo k porušení čl. 40 Ústavy. Jednalo se o to, že byly novelizovány části zákona o střetu zájmu, které pak následně novelizovaly zákony č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů. Senát ve třicetidenní lhůtě návrh zákona neschválil, v čemž Poslanecká sněmovna spatřovala fikci souhlasu Senátu dle čl. 46 Ústavy. Ústavní soud však dal senátorům za pravdu a konstatoval, že pojem volební zákon je nutno vztáhnout i na zákon o volbách do zastupitelstev obcí a na zákon o volbách do zastupitelstev krajů. Ve světle shora citovaného nálezu Ústavního soudu ČR by měl po zavedení přímé volby prezidenta republiky být Senátem obligatorně schválen i zákon, který bude upravovat volbu prezidenta republiky.

Souhlasu Senátu je také zapotřebí v případě schvalování jeho vlastního jednacího řádu. Schvalování jednacích řádů komor je ale postiženo disproporcí, neboť zatímco přijetí jednacího řádu Senátu vyžaduje souhlas Poslanecké sněmovny, tak přijetí jednacího řádu Poslanecké sněmovny, který je obyčejným zákonem, souhlas Senátu za použití čl. 47 odst. 3 Ústavy nevyžaduje⁷⁶.

I po devatenácti letech platnosti Ústavy je nevyslyšeným zbožným přáním schválení tzv. stykového zákona. Ten by měl upravovat vztahy jednotlivých komor mezi sebou navzájem, jakož i jejich vztah k ostatním státním orgánům (zejména k vládě a prezidentu republiky). Aby mohl být schválen, musel by s ním vyslovit souhlas i Senát. Svůj stykový zákon mělo již Rakousko-Uhersko a na tuto tradici chtělo navázat i prvorepublikové Československo. Za celou dobu jeho trvání však stykový zákon, jehož existenci předpokládala ústavní listina, nebyl schválen. Tím, že první tři roky

⁷⁶ Ústavní listina Československé republiky oproti současné právní úpravě ve svém § 37 přiznala právo každé ze sněmoven upravit si své vnitřní předpisy ve vlastní působnosti.

existence samostatné České republiky fakticky existoval pouze jednokomorový parlament, nebylo přijetí stykového zákona v té době zapotřebí. Poslanecká sněmovna potřebná pravidla upravila ve svém jednacím řádu, který okopíroval i Senát a stykový zákon tak upadl v zapomnění. Vzhledem k tomu, že zákonodárce nebyl schopen stykový zákon schválit ani po více než patnácti letech od ustavení Senátu a po téměř dvaceti letech od schválení Ústavy, je otázkou, zda bude předmětné ustanovení Ústavy někdy provedeno. Za tuto dobu se obě parlamentní komory naučily pracovat i bez stykového zákona a jakkoli by bylo jeho přijetí vhodným, není patrně zákonodárcem považováno jeho přijetí za nezbytně nutné⁷⁷. Stejně tak si nelze nepovšimnout, že žádná ze stávajících sněmovních stran nemá přijetí stykového zákona ve svém politickém programu.

Zajímavé by však bylo, kdyby se Senát obrátil na Ústavní soud s návrhem na zrušení „materiálního stykového zákona“, s tím, že některá záležitost, která má být jeho předmětem (např. úprava volby prezidenta republiky), byla vtělena do zákona obyčejného (třeba do jednacího řádu Poslanecké sněmovny), a že při jeho schvalování bylo překonáno Senátní veto v rozporu schvalovacím postupem dle čl. 40 Ústavy. Takovému návrhu by měl Ústavní soud vyhovět. Rovněž by bylo vhodné, aby stykový zákon upravoval vztah komor Parlamentu k jiným ústavním orgánům, zejména k vládě.

Čl. 40 Ústavy by dále měl zcela jistě obsahovat také zmínku o zákoně o Ústavním soudu⁷⁸ a o zákoně o soudech a soudcích. Lze však těžko předpokládat, že by se v těchto případech Poslanecká sněmovna ve prospěch posílení senátních pravomocí dobrovolně zřekla svého „práva posledního slova“ a tím i možnosti takřka nekontrolovaně prostřednictvím zákonů ovlivňovat fungování soudní moci.

⁷⁷ FILIP, J. Ústava po pěti letech – základní východiska, In ŠIMÍČEK, V. (ed.). *Ústava České republiky po pěti letech*. Brno: Masarykova univerzita, 1998, str. 29.

⁷⁸ Ačkoli je způsob volby soudců Ústavního soudu zmíněn přímo v Ústavě, zrušení či změna tohoto zákona by mohla vážně ohrozit demokracii v této zemi. Poslanecká sněmovna za současné právní úpravy může např. zrušit právo senátorů či prezidenta republiky podat návrh na zrušení zákona. Je však ale otázkou, zda by takovýto postup již neodporoval čl. 9 odst. 2 Ústavy.

5.3 PŘIJÍMÁNÍ ÚSTAVNÍCH ZÁKONŮ

Česká „ústava“ je tvořena řadou ústavních zákonů, přičemž Ústava je jedním z nich. Ústava také vymezuje ve svém čl. 112 pojem ústavní pořádek⁷⁹, který tvoří Ústava, Listina základních práv a svobod, ústavní zákony přijaté podle (této) Ústavy a ústavní zákony Národního shromáždění Československé republiky, Federálního shromáždění Československé socialistické republiky a České národní rady upravující státní hranice České republiky a ústavní zákony České národní rady přijaté po 6. červnu 1992.

Od roku 1918 bylo přijato přes 100 ústavních zákonů a ústavních dekretů, přičemž do konce roku 1992 jich platilo cca. 50.⁸⁰ Naše ústava tak není monolegálním dokumentem.⁸¹

Podle čl. 39 odst. 4 Ústavy je k přijetí ústavního zákona třeba souhlasu třípětinové většiny všech poslanců a třípětinové většiny přítomných senátorů. Toto ustanovení v minulosti vyvolávalo dvě klíčové otázky, které již byly zodpovězeny.

Otázka první – zda se třicetidenní lhůta dle čl. 46 Ústavy, ve které se musí Senát k návrhu zákona vyjádřit, jinak nastoupí fikce schválení, vztahuje i na ústavní zákony – byla zodpovězena již v roce 1997. Tehdy Senát přijal ústavní zákon⁸² šest dnů po uplynutí této lhůty a ústavní zákon byl řádně vyhlášen.

Odpověď na otázku druhou, a to zda může Senát vracet Poslanecké sněmovně návrh ústavního zákona s pozměňovacími návrhy, byla naznačena v roce 1999, kdy Senát vrátil Poslanecké sněmovně spolu s pozměňovacími návrhy návrh jednacního řádu Senátu (zákon dle čl. 40 Ústavy) a definitivně vyřešena v roce 2000. To Senát vrátil Poslanecké sněmovně návrh ústavního zákona⁸³ s pozměňovacími návrhy a Poslanecká sněmovna poměrem hlasů 92 proti 95 zamítla návrh nehlasovat znova o pozměňovacích návrzích, čímž potvrdila vytvoření nové ústavní zvyklosti. Tím byla v rámci ústavního

⁷⁹ Otcem tohoto pojmu je Miroslav Výborný (viz Výborný, M. in: Kysela, J. Deset let Ústavy České republiky – východiska stav, perspektivy. Praha, Eurolex Bohemia, 2003, str. 64).

⁸⁰ FILIP, J. *Ústavní právo České republiky. I. díl. Základní pojmy a instituty. Ústavní základy ČR*. 3. vydání. Brno: Masarykova univerzita, str. 105.

⁸¹ Monolegálním dokumentem je např. německá ústava – Základní zákon (Grundgesetz), ve kterém je výslovně uvedeno, že Základní zákon může být změněn jen zákonem, který výslovně mění nebo doplňuje text základního zákona.

⁸² Jednalo se o vytvoření vyšších územních samosprávných celků (úst. zákon č. 347/1997 Sb.).

⁸³ Jednalo se o návrh ústavního zákona o referendu.

zákonodárství naruby obrácena koncepce Senátu jako brzdy a Poslanecké sněmovny jako aktivního činitele při tvorbě ústavních zákonů.

Ačkoli zákonodárný proces začíná v Poslanecké sněmovně, tak díky tomu, že si Senát prosadil právo k ústavním zákonům přijímat pozměňovací návrhy a vzhledem k tomu, že pozměňovací návrh nemusí mít charakter drobného pozměnění, ale může mít charakter zbrusu nového návrhu, tak je to fakticky Senát, kdo rozhodne o konečné podobě návrhu ústavního zákona. S takovýmto návrhem již Poslanecká sněmovna nemá možnost dále pracovat a může jej buďto schválit nebo zamítnout.⁸⁴ Napříště to bude již Senát, kdo definitivně rozhodne o konečném navrhovaném znění ústavního zákona a Poslanecká sněmovna zůstane v roli pouhého potvrzovatele.

Z výše uvedeného je tedy zřejmé, že význam Senátu je v oblasti ústavního zákonodárství silný, neboť bez kladného rozhodnutí Senátu (rozhodnutí přijatého třípětinovou většinou přítomných senátorů) nelze ústavní zákon přijmout. Navíc tím, že si Senát prosadil právo posledního slova, fakticky získal právo určit konečnou podobu ústavního zákona.

I přesto, že se v literatuře objevují výhrady, že takováto praxe, kdy Senát určuje konečnou podobu ústavního zákona, je protiústavní nebo přinejmenším jde proti duchu Ústavy⁸⁵, lze tento usus přes veškeré tyto výhrady považovat za žádoucí a ku prospěchu věci. V první řadě Senát podléhá parciální obnově (v Senátu se neuplatňuje princip diskontinuity), díky čemuž je lépe uzpůsoben pro dlouhodobou a neuspěchanou přípravu návrhů změn Ústavy a ústavních zákonů. Rovněž po institucionální stránce je Senát k zastávání role strážce Ústavy, resp. ústavního pořádku, dobře vybaven. Senát pravidelně vytváří stálou komisi Senátu pro Ústavu České republiky a parlamentní procedury, která takovéto změny může připravovat (Poslanecká sněmovna takovouto komisi nevytváří) a také Kancelář Senátu pro zvládnutí této úlohy vytváří Senátu

⁸⁴ Toto jednání je již takovým malým náznakem institutu zvaného „člunek“ – kdy si jednotlivé parlamentní komory tam a zpět přehazují s pozměňovacími návrhy návrh zákona tak dlouho, dokud není schválen nebo zamítnut (toto zná např. francouzský zákonodárný systém).

⁸⁵ Např. dle Jiřího Vaníčka a Michala Vepřeka je praxe, podle které Senát pozměňuje návrhy ústavních zákonů nebo zákonů podle č. 40 Ústavy protiústavní a jsou i protiústavní ustanovení zákona o jednacím řádu Senátu, která toto umožňují neboť „*ustanovení o nadpoloviční většině všech poslanců (čl. 47 odst. 1 a 3) není možné nahradit třípětinovou většinou. Ústava s něčím takovým nepočítá.*“ VANÍČEK, J., VEPŘEK, M. *Ústavní zákony – legislativní proces, teorie a praxe*. Parlamentní zpravodaj, 2/2001, str. 33 až 34.

potřebné odborné zázemí. Vzhledem k tomu, že byl Senát koncipován jako strážce Ústavy, vnímám zavedení takovéto praxe jako žádoucí.

Senát více než Poslanecká sněmovna odolává momentálním politickým náladám a celkově (a to nejen díky jeho parciální obnově), je komorou stabilnější. Případné změny Ústavy by neměly být závislé na snahách politických stran zvýhodnit své postavení, ale měly by být zralé a přispívat k naplňování pojmu demokratického právního státu. Je otázkou, nakolik je Poslanecká sněmovna schopna takový „nepolitický“ návrh změny Ústavy vytvořit. K předkládání návrhů změn Ústavy je lépe uzpůsoben Senát a přes veškeré výhrady protiústavnosti takového postupu je žádoucí, aby Senát využíval možnosti pozměňovat návrhy ústavních zákonů Poslanecké sněmovny a tyto jí vracet k pouhému potvrzení či odmítnutí.

Senát jako strážce ústavního pořádku již několikrát dokázal, že tuto svou úlohu vykonává svědomitě. Senát prokázal svou důležitost především v časech opoziční smlouvy, když bránil přijetí účelových návrhů změn Ústavy předkládaných (či jen zamýšlených) ze strany ČSSD a ODS. Tyto strany se mimo jiné snažily vyřadit z Poslanecké sněmovny menší politické strany tím, že chtěly zavést do Poslanecké sněmovny volbu většinovým systémem. Po uzavření opoziční smlouvy však v senátních volbách na podzim roku 1998 získala čtyřkoalice (KDU-ČSL, US, ODA, DEU) 13 křesel a díky svému volebnímu úspěchu získala dost hlasů k tomu, aby přijímání ústavních změn bránila.⁸⁶ Naproti tomu však Senát v roli ústavní pojistky nedostal své úloze v případě odsouhlasení přímé volby prezidenta republiky, jejíž zavedení nebylo pouze součástí programu vládní koalice, ale bylo také součástí programu opoziční ČSSD.

V případě, že vláda má ve svém programu změnu Ústavy (resp. přijetí či změnu ústavního zákona), musí v dané věci spolupracovat nejen se Sněmovnou, ale i se Senátem. Vzhledem k tomu, že voliči mají tendenci do Senátu volit „opačně“, než do

⁸⁶ Vzhledem k tomu, že se ODS a ČSSD nepodařilo změnit čl. 18 odst. 1 Ústavy a zavést do Poslanecké sněmovny volby za použití většinového volebního systému, prohlašovaly tyto strany v Parlamentu změnu zákona o volbách do Parlamentu, kterým byly vytvořeny čtyřmandátové až šestimandátové volební obvody, do kterých se volilo pomocí volební formule 1,42, 2, 3, 4..., což prakticky znamenalo zavedení většinového volebního systému (malé strany v takto malých obvodech neměly šanci uspět). Tato novela – zákon č. 204/2000 Sb. byla zrušena nálezem Ústavního soudu č. 64/2001 Sb.

Poslanecké sněmovny, resp. volit proti vládě⁸⁷, vyžaduje zpravidla jakékoli provedení ústavních změn konsenzus nejen mezi oběma parlamentními komorami, ale také mezi vládní koalicí a opozicí.

5.4 ZÁKONODÁRNÝ PROCES V NĚKTERÝCH ZVLÁŠTNÍCH PŘÍPADECH

Jednací řády obou komor Parlamentu upravují případy, kdy procedura schvalování zákonů má určité odchylky od běžného postupu. V některých situacích je třeba, aby zákon byl co nejdříve schválen. V takovémto případě lze předsedou Poslanecké sněmovny na návrh vlády vyhlásit stav legislativní nouze a urychlit tak proces schvalování jak v Poslanecké sněmovně⁸⁸, tak v Senátu⁸⁹.

Podobně je tomu v případě vyhlášení stavu ohrožení státu nebo vyhlášení válečného stavu. V takovémto případě lze na návrh vlády projednat vládní návrh zákona ve zkráceném jednání. O takovém návrhu se Poslanecká sněmovna usnese do 72 hodin od jeho podání a Senát do 24 hodin od jeho postoupení Poslaneckou sněmovnou. Jestliže se Senát v této lhůtě nevyjádří, platí, že je návrh zákona přijat.⁹⁰

V urychlené formě lze projednat i zákony na provedení rozhodnutí Rady bezpečnosti OSN o akcích k zajištění mezinárodního míru a bezpečnosti,⁹¹ avšak k tomuto zkrácenému jednání není zapotřebí vyhlášovat stav legislativní nouze.⁹²

Není koncepčně správné, aby stav legislativní nouze byl vyhlášen (na návrh vlády) předsedou Poslanecké sněmovny. Vzhledem k tomu, že předseda Sněmovny je zpravidla volen tou samou většinou (stejnými frakcemi), jakou je vyslovována důvěra vládě, je zřejmé, že kontrolní mechanismus zabraňující možnému zneužití institutu stavu legislativní nouze vládou, resp. vládní většinou, je slabý. Lze předpokládat, že

⁸⁷ Jak již bylo uvedeno, po uzavření opoziční smlouvy mezi ČSSD a ODS zvítězila při volbách do Senátu v roce 1998 opoziční Čtyřkoalice, tato své vítězství zopakovala i v roce 2000, kdy dokonce získala 16 křesel. Dále po silné výhře pravice ve sněmovních volbách v červnu roku 2010 následovala drtivá výhra levice v podzimních senátních volbách roku 2010. Ve volební období Senátu v letech 2010 až 2012 levicová ČSSD obsadila v Senátu 41 křesel.

⁸⁸ § 99 zákona č. 573/2006 o jednacím řádu Poslanecké sněmovny.

⁸⁹ § 118 zákona č. 107/1999 Sb. o jednacím řádu Senátu.

⁹⁰ čl. 9 ústavního zákona č. 110/1998 a § 100 a zákona č. 573/2006 o jednacím řádu Poslanecké sněmovny.

⁹¹ § 100 zákona č. 573/2006 o jednacím řádu Poslanecké sněmovny.

⁹² KOLÁŘ, P.; PECHÁČEK, Š.; SYLLOVÁ, J. *Parlament České republiky 1993-2001*. 1. vydání. Praha: Linde, 2002, str. 159.

návrhu vlády na vyhlášení stavu legislativní nouze předseda Sněmovny, který zpravidla je členem vládní koalice, vyhoví. Poslanecká sněmovna sice může stav legislativní nouze zrušit či jej omezit, avšak lze předpokládat, že vládní koalice tak ve Sněmovně neučiní. Stav legislativní nouze se tak může stát nástrojem na „potírání“ opozice ve Sněmovně, kdy spory o to, zda zákon byl ve stavu legislativní nouze přijat regulérně, následně končí na stole Ústavního soudu. Lze jen konstatovat, že rušení právních předpisů Ústavním soudem nepřispívá k právní jistotě a předcházení těmto stavům je nanejvýš žádoucí. Z tohoto důvodu by stav legislativní nouze měl být vyhlašovat na návrh vlády předsedou Senátu. Tímto by došlo také k posílení stabilizační role Senátu.

Zvláštními případy jsou projednávání návrhu zákona, se kterým spojila vláda žádost o vyslovení důvěry (tomuto je věnována bližší pozornost v kapitole 3.4.) a schvalování zákona o státním rozpočtu. Návrh zákona o státním rozpočtu může v souladu s čl. 42 odst. 1 Ústavy předložit výlučně vláda (žádný jiný orgán zde nemá právo zákonodárné iniciativy). Zákon o státním rozpočtu projednává a schvaluje pouze a jen Poslanecká sněmovna (v souladu s čl. 42 odst. 2 Ústavy), kteréžto je vláda odpovědná. Státní rozpočet je klíčovým instrumentem v provádění politiky vlády (v praktické rovině je realizace každého volebního programu závislá na jeho finančním krytí) a schválení či neschválení zákona o státním rozpočtu může výrazně ovlivnit chování vlády v následujícím rozpočtovém období. Nezřídka prohlašují vlády (či jejich ministři – zejména ministři financí), že pro případ, kdy zákon o státním rozpočtu nebude přijat, podají demisi. Senát je z projednávání a schvalování zákona o státním rozpočtu vyloučen, nemá dokonce ani právo (či povinnost) zasílat k jeho návrhu své stanovisko. Zákon o státním rozpočtu podléhá právu veta prezidenta republiky a v případě, že prezident republiky tohoto svého práva využije, musí být veto překonáno nadpoloviční většinou hlasů všech poslanců (tedy 101 hlasy).

5.5 PŘEDLOŽENÍ NÁVRHU ZÁKONA V SENÁTU?

Vláda, která má zákonodárnou iniciativu, je nejčastějším předkladatelem návrhů zákonů, které potřebuje pro realizaci své politiky. Prosazení některých zákonů je pro vládu otázkou její další existence, proto si tato mnohdy nemůže dovolit, aby zákonodárný proces selhal v kterékoli jeho fázi.

Zákonodárny proces bývá vždy započat v souladu s čl. 41 Ústavy v Poslanecké sněmovně. Vláda nemá možnost zákonodárny proces započít v Senátu. Ústavy některých států toto umožňují a bývá to právě vláda, která si zvolí, ve které z komor legislativní proces zahájí. Tak např. do britské Sněmovny lordů bývají předkládány návrhy nekontroverzních zákonů. Ta jejich projednáváním šetří čas dolní sněmovny, která se tak má možnost soustředit na zákony politicky citlivější.⁹³ Stejně tak ve Francii má vláda, resp. premiér možnost výběru, ve které z parlamentních komor bude zákonodárny proces započat (výjimkou jsou pouze finanční zákony).⁹⁴ Jistě by bylo přínosným, kdyby byl zákonodárny proces posunut tímto směrem i v České republice. Český Senát je komorou více uvážlivou, více věcnou, komorou, ve které nedochází k tak vyhraněným konfliktům, jako je tomu v Poslanecké sněmovně. Asi každý právník potvrdí, že snad vůbec nejvýznamnějším právním předpisem je občanský zákoník. Navzdory tomu, že tento předpis je klíčovou součástí českého právního řádu, pozornost voličů se k němu přesto neobrací. Větší pozornost voličů se upírá na právní předpisy týkající se sociálního zabezpečení, zdravotnictví, důchodové politiky a na daňové zákony, okolo kterých se vede bouřlivá politická kampaň a jejichž prosazení, změna či zrušení bývá častým předmětem předvolebních slibů. Přitom právě občanský zákoník je předpis, pro jehož přípravu není bez nadsázky několik desetiletí vůbec dlouhá doba. Možnost Senátu věnovat jeho projednávání pouhých 30 dní poté, co vládní návrh občanského zákoníku (popř. některé jeho novely) může projít řadou změn v Poslanecké sněmovně, je hrubě nedostatečné. Rovněž je třeba brát v potaz, že v rámci oné třicetidenní lhůty musí provést Senát své vlastní procedury. V souladu s § 98 zákona o jednacím řádu Senátu návrh zákona postoupený Poslaneckou sněmovnou předseda Senátu postoupí organizačnímu výboru. Organizační výbor má lhůtu 5 dnů k tomu, aby návrh zákona postoupil gestorskému výboru. Nejpozději pět dnů před uplynutím ústavní lhůty pro projednání návrhu zákona se musí konat plenární schůze.

⁹³ KYSELA, J. *Senát v České republice – proč a jaký?* Praha: Kancelář Senátu, 1999, str. 85

⁹⁴ KOUDELKA, Z. In FILIP, J.; KOUDELKA, Z.; KROUPA, J.; SVATON, J.; ŠIMÍČEK, J.; VLČKOVÁ, R. *Soudobé ústavní systémy*. 2. dotisk 2. doplněného a upraveného vydání. Brno: Masarykova univerzita v Brně, 2004, str. 75

Dále cca. 4 dny připadají na soboty a neděle. Čistého času pro projednání návrhu zákona mají senátoři velice málo.⁹⁵

Zkvalitnění legislativy by beze sporu prospělo, kdyby vláda mohla zákonodárný proces začít i v Senátu, přičemž tento by pak měl možnost navrhovanou právní normu posuzovat po mnohem delší dobu. Klidné a principem diskontinuity nezatížené senátní prostředí by tak mohlo přispět k věcnému projednávání zákonů, politicky nekontroverzních, o jejichž projednávání nejvíce Poslanecká sněmovna až tak veliký zájem (mnohdy s ohledem na jejich význam až neúměrně malý).

5.6 VYJÁDŘENÍ VLÁDY K NÁVRHU ZÁKONA

Vláda má na základě čl. 44 Ústavy právo vyjádřit se ke všem návrhům zákonů. Zejména se vláda vyjadřuje k zákonům, jejichž realizace má dopad na státní rozpočet. Nevyjádří-li se vláda do třiceti dnů od doby, kdy jí byl návrh zákona doručen, platí, že se vyjádřila kladně. Poté, co uplyne ona třicetidenní lhůta, začne Poslanecká sněmovna s projednáváním zákona. Fikce kladného stanoviska vlády k návrhu zákona však vládu nijak nezavazuje, a není proto vyloučeno, že vláda dá své stanovisko k návrhu zákona (buď i záporné) později. Může tak učinit kdykoli do okamžiku schválení návrhu zákona (třeba prostřednictvím pověřeného ministra v rozpravě).⁹⁶ V praxi tak Parlament bez ohledu na fikci kladného vyjádření bude jednat s ohledem na stanovisko vlády, byť toto bylo zasláno opožděně. Vyjádření vlády má zejména význam v tom, že návrh zákona je posouzen také vládními odborníky, kteří hodnotí možný dopad předkládaného návrhu zákona, a to především právní (zda není v rozporu s jinými existujícími právními předpisy) a finanční. Vláda návrh zákona posuzuje z pozice jeho realizátora – zákon bude uváděn v život mocí výkonnou (zejména státní správou), proto hodnotí, zda se nenachází nějaké jiné – faktické – překážky pro jeho uskutečnění.

Ústava nepředepisuje, ve vztahu ke které parlamentní komoře se má vláda vyjádřit. Podle doposud zaužívané praxe vláda zasílá své vyjádření Poslanecké sněmovně i Senátu, což je projevem rovnosti obou komor.

⁹⁵ KUNC, K. *Strategie Senátu při upevňování vlastního postavení*. Parlamentní zpravodaj, 4/2000, str. 28.

⁹⁶ SYLLOVÁ, J. In SLÁDEČEK, V.; MIKULE, V.; SYLLOVÁ, J. *Ústava České republiky. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2007, str. 332

5.7 ZÁKONNÁ OPATŘENÍ SENÁTU

V případě, že je rozpuštěna Poslanecká sněmovna, přísluší Senátu přijímat zákonná opatření ve věcech, které nesnesou odkladu a vyžadovaly by jinak přijetí zákona. Zákonné opatření tedy není zákonem.

K vydání zákonného opatření Senátu je třeba kumulativně splnit tyto čtyři podmínky. První podmínkou je podání návrhu na vydání zákonného opatření vládou. Žádný jiný subjekt návrh na vydání zákonného opatření podat nemůže. Další podmínkou je neodkladnost přijetí zákonného opatření. Zákonná opatření lze přijímat pouze ve věcech, které by jinak vyžadovaly přijetí zákona a poslední podmínkou je rozpuštění Poslanecké sněmovny. Zákonné opatření Senátu musí být schváleno Poslaneckou sněmovnou na její první schůzi, jinak pozbývá další platnosti.

Možnost přijímat zákonná opatření je zcela zbytečně okleštěna pouze na případ rozpuštění Poslanecké sněmovny. Existují i jiné varianty, kdy Poslanecká sněmovna sice není rozpuštěna a přesto se nemá možnost sejít. Např. nemohly proběhnout volby a volební období Poslanecké sněmovny (třeba i po prodloužení dle čl. 10 úst. zák. č. 110/1998 Sb.) již uplynulo. Nebo sněmovní volby již proběhly, ale Poslanecká sněmovna se stále ještě nesešla. Rovněž ani v situaci, kdy bylo ústavně nečistým způsobem zkráceno volební období Poslanecké sněmovny⁹⁷, by nebylo možné zákonné opatření vydat. Nezbyvá než doufat, že tato „legislativní chyba“ bude odstraněna novelou Ústavy, popř. že až nastane podobná krizová situace, Senát použije extenzivní výklad Ústavy a pod pojem „rozpuštění Poslanecké sněmovny“ podřadí i ostatní případy, kdy Poslanecká sněmovna nebude ustavena, avšak toto nebude způsobeno rozpuštěním dle čl. dle čl. 35 Ústavy.

Taktéž je problematicky stanovena povinnost schválení zákonného opatření na první schůzi Poslanecké sněmovny. První schůze sněmovny je schůze ustavující a na té skládají poslanci svůj slib, volí předsedu sněmovny a plní další úkoly stanovené jednacím řádem. Správně by tedy mělo být zákonné opatření Senátu schváleno na prvním „zasedání“ Poslanecké sněmovny.⁹⁸

⁹⁷ Ústavním zákonem č. 69/1998 Sb. o zkrácení volebního období Poslanecké sněmovny.

⁹⁸ FILIP, J. Ústava po pěti letech – základní východiska, In ŠIMÍČEK, V. (ed.). *Ústava České republiky po pěti letech*. Brno: Masarykova univerzita, 1998, str. 11.

Veškeré úvahy týkající se zákonných opatření Senátu se nacházejí v tuto chvíli pouze v teoretické rovině, neboť Senát ještě neměl příležitost, byť jediné, zákonné opatření vydat. Vzhledem k tomu, že jediným subjektem, který může podat návrh na vydání zákonného opatření, je vláda, bude po tuto omezenou dobu (do ustavení Poslanecké sněmovny) partnerem vlády v legislativě Senát. Ústava však vylučuje, aby formou zákonného opatření byl schvalován státní rozpočet.

5.8 PREZIDENT REPUBLIKY

Výkonná moc je v České republice rozdělena mezi vládu a prezidenta republiky. Byť prezident republiky, který je formální hlavou státu, vykonává převážně reprezentační funkce, má řadu podstatných pravomocí, kterými může působit na vládu, případně jinak ovlivňovat správu země. Vlády proto mají zájem na tom, aby prezident republiky co nejvíce prováděl jejich politiku a jednal v jejich zájmu. Tomu také odpovídá jejich snaha dosadit na post prezidenta jím spřízněnou osobu. V případě, že se vládní koalice shodne na společném kandidátovi na prezidenta republiky, tak zpravidla vede (alespoň neformálně) jednání se senátory za účelem jeho zvolení. V historii se opakovaně ukázalo, že volba prezidenta je pro vládní koalici natolik důležitým tématem, že úspěch či neúspěch vládního kandidáta dokonce ovlivňovalo další fungování koalice.

Dle právní úpravy účinné do 7. března 2013 (čl. 54 odst. 2 Ústavy) prezidenta republiky volí Parlament na společné schůzi obou komor. Na volbě prezidenta tak participuje i Senát. Dne 8. února 2012 byla Parlamentem přijata změna Ústavy ČR, kterou byla zavedena přímá volba prezidenta republiky, kdy s ohledem na pravděpodobnost, že příští volba prezidenta republiky již proběhne v souladu s výše uvedenou novelou Ústavy, tak již zde na tomto místě o parlamentní volbě prezidenta republiky pojednávat nebudu. Po zavedení přímé volby prezidenta republiky zůstane Senátu, resp. skupinám alespoň deseti senátorů, právo navrhnout kandidáta na prezidenta republiky (čl. 58 odst. 5 Ústavy).

Zvolený prezident republiky v současnosti skládá slib do rukou předsedy Poslanecké sněmovny, po nabytí účinnosti novely Ústavy bude svůj slib skládat do rukou předsedy Senátu. Svého úřadu se rovněž vzdává do rukou předsedy Poslanecké

sněmovny, kdy tuto úlohu po nabytí účinnosti novely Ústavy převezme předseda Senátu.

Senát prezidenta republiky nejen volí, nýbrž nad ním také vykonává dohled, který však po nabytí účinnosti novely Ústavy bude výrazně limitován Poslaneckou sněmovnou. Prezident republiky je sice vybaven imunitou a nelze jej zadržet, trestně stíhat ani stíhat pro přešpek nebo jiný správní delikt, avšak může být stíhán pro velezradu před Ústavním soudem na základě žaloby, kterou může podat pouze a jen Senát. V dosavadní české ústavní praxi nebyl institut ústavní žaloby použit. Od 8. března 2013 bude podání ústavní žaloby Senátem podléhat souhlasu Poslanecké sněmovny schváleného třípětinovou většinou hlasů všech poslanců, kdy si trůfám odhadovat, že po takovémto ztížení procedury pro její podání tento institut nikdy využít nebude.

Při volbách prezidenta republiky se opakovaně ukázala důležitost Senátu. Je sice pravdou, že Senát míval ve třetím kole oproti Poslanecké sněmovně znevýhodněné postavení, protože poslanců je dohromady 200, kdežto senátorů pouze 81 (tedy ve třetím kole volby senátoři tvoří jen 28,88% z celkem 281 členného Parlamentu, který prezidenta republiky volí). Na druhou stranu bylo nutno konstatovat, že ačkoli byl Senát coby jedna z parlamentních komor ve třetím kole početně znevýhodněn, tak ve skutečnosti jak Poslanecká sněmovna, tak i Senát jsou fakticky obsazeny podle stranického systému,⁹⁹ a v praxi nenastávalo, že by šlo při volbě prezidenta republiky o souboj parlamentních komor mezi sebou.

Avšak pokud měl prezidentský kandidát uspět již v prvním kole volby, musel získat nadpoloviční většinu hlasů všech senátorů. Historie ukázala, že zvítězit již v prvním kole bylo takřka nemožné. Za situace, kdy proti sobě stáli více než dva kandidáti, byla silná podpora kandidáta v některé z komor pro úspěch téměř klíčová, neboť předpokladem vítězství bylo probojování se do závěrečného třetího kola volby. To bylo patrné především v prezidentských volbách v roce 2003¹⁰⁰. Pokud nebyl v prvním kole zvolen žádný z kandidátů, postupoval do druhého kola kandidát

⁹⁹ Původní záměr vytvořit se Senátu sbor osobností, nikoli „straniků“ se příliš nenaplnil.

¹⁰⁰ V roce 2003 proběhla prezidentská volba celkem 3x, a každá z nich měla tři kola. V první volbě kandidovali na post prezidenta republiky Václav Klaus (ODS), Jaroslav Bureš (ČSSD), Miroslav Kříženecký (KSCM) a Petr Pithart (KDU-ČSL), ve druhé volbě kandidovali Václav Klaus (ODS), Miloš Zeman (ČSSD) a Jaroslava Moserová (KDU-ČSL), ve třetí volbě kandidovali Jan Sokol (vládní koalice) a Václav Klaus (ODS).

s nejvyšším počtem hlasů získaných ve Sněmovně a kandidát s nejvyšším počtem hlasů získaných v Senátu. Podobně bylo tomu i ve druhém kole prezidentské volby. Protože některé strany své kandidáty do druhého kola prezidentské volby neměly šanci prosadit¹⁰¹, nezbývalo jim v dalších kolech prezidentské volby, než rozhodovat mezi kandidáty, kteří uspěli.

Vzhledem k tomu, že poměr sil v Poslanecké sněmovně býval zpravidla vyrovnaný¹⁰², tak senátoři sehrávali při konečném hlasování rozhodující úlohu. Význam Senátu při zvolení prezidenta ukázaly především poslední prezidentské volby (konané v roce 2008), kdy zvolený prezident republiky Václav Klaus vyhrál díky podpoře Senátu,¹⁰³ jenž byl v té době baštou Občanské demokratické strany.

Dne 8. února 2012 však Senát udělal svou tečku za prezidentskou volbou Parlamentem, ačkoli se přímá volba prezidenta republiky do českého ústavního systému koncepčně vůbec nehodí. Její zavedení odebralo Senátu jednu z toho mála pravomocí, které měl. Spolu se zavedením přímé volby prezidenta republiky bylo na místě posílit pravomoci Senátu vůči prezidentu republiky. Namísto toho byl Senát zbaven také možnosti podávat samovolně bez součinnosti dalších orgánů ústavní žalobu na prezidenta republiky a nyní může ústavní žalobu podat pouze se souhlasem alespoň 120 poslanců. Přímá volba prezidenta republiky však ke své realizaci bude potřebovat ještě prováděcí volební zákon. Následující měsíce tak ukážou, zda k přímé volbě prezidenta dojde už na jaře roku 2013 a nebo zda si na tuto ještě počkáme.¹⁰⁴

Jedním z oprávnění prezidenta republiky je vracet Parlamentu návrhy zákonů. Veto prezidenta republiky se silnější legitimitou (danou mu občany v přímých volbách) by pak logicky mělo být hůře překonatelné. Stálo proto za úvahu, zda by k přijetí návrhu zákona vráceného prezidentem republiky nemělo být zapotřebí nejen opětovného schválení Poslaneckou sněmovnou většinou alespoň 101 poslanců, ale také např. opětovného schválení Senátem většinou alespoň 41 senátorů. Vzhledem k tomu,

¹⁰¹ Sem patří např. KSČM, která ačkoli pravidelně držela nemalý počet sněmovních křesel, nebyla schopna svého prezidentského kandidáta do druhého kola prezidentské volby prohlasovat.

¹⁰² Např. vládní koalice vs. opozice (prezidentským kandidátem vládní koalice byl v roce 2003 Jan Sokol, naproti tomu v roce 2008 byla vládní koalice v otázce volby prezidenta roztržena, avšak i přes tuto skutečnost byl poměr sil v Poslanecké sněmovně mezi Václavem Klausem a Janem Švejcarem poměrně vyrovnaný).

¹⁰³ Ve všech třech kolech druhé volby obdržel Václav Klaus 93 hlasů poslanců a 48 hlasů senátorů.

¹⁰⁴ V případě náhlého uvolnění prezidentského úřadu by tak proběhla ještě volba prezidenta republiky Parlamentem.

že přímo volený prezident republiky patrně oslabí vládu, bylo by rovněž vhodné, aby byla v takovém případě posílena stabilita vlády alespoň částečným oslabením její vazby na Poslaneckou sněmovnu. Nic z tohoto však nebylo realizováno a teprve čas ukáže, zda zavedení přímé volby prezidenta bude prospěšné a zda touto změnou nebude narušena funkčnost a vyváženost našeho ústavního systému.

Senát v důsledku volby prezidenta republiky mohl alespoň nepřímo ovlivňovat také budoucí sestavení vlády. Jak se ukázalo po sněmovních volbách v roce 2006 a 2010, tak levicová ČSSD, která získala nejvíce hlasů, měla o sestavení vlády zájem. Pravicový prezident Václav Klaus však po volbách v roce 2006 pověřil sestavením vlády Mirka Topolánka (ODS), a když jeho první vláda nezískala důvěru, dal tomuto (přes ostré protesty předsedy ČSSD Jiřího Paroubka, jež měl o „svůj pokus“ pro sestavení vlády značný zájem) druhou šanci k sestavení vlády, kdy tato druhá vláda Mirka Topolánka již důvěru získala. Stejně tak po volbách v roce 2010, které vyhrála ČSSD, prezident Václav Klaus nepověřil sestavením vlády jejího představitele, ale pověřil předsedu ODS. V patových situacích (jaká byla ta v roce 2006), je tak vliv prezidenta republiky na sestavení vlády obzvláště silný. Senát tak měl možnost prostřednictvím volby prezidenta republiky ovlivňovat budoucí sestavení vlády, kdy lze i nadále předpokládat, že pravicoví prezidenti budou preferovat vznik pravicových vlád a naopak levicoví prezidenti budou preferovat vznik vlád levicových.

Dle čl. 66 Ústavy uvolní-li se úřad prezidenta republiky a nový prezident republiky ještě není zvolen nebo nesložil slib, rovněž nemůže-li prezident republiky svůj úřad ze závažných důvodů vykonávat a usnese-li se na tom Poslanecká sněmovna a Senát, přísluší výkon některých funkcí podle čl. 62 předsedovi Poslanecké sněmovny a v době, kdy je Poslanecká sněmovna rozpuštěna, předsedovi Senátu. Toto ustanovení je nekoncepční. Bylo by vhodnější, aby funkce dle čl. 62 Ústavy (sem patří zejména jmenování předsedy vlády a jmenování a odvolávání členů vlády, svolávání zasedání Poslanecké sněmovny, rozpouštění Poslanecké sněmovny, pověřování vlády, jež podala demisi vykonáváním jejích funkcí prozatímně až do jmenování nové vlády, jmenování soudce Ústavního soudu, jeho předsedy a místopředsedy) s výjimkou jmenování soudců Ústavního soudu¹⁰⁵, vykonával předseda Senátu. Tímto by byl vyloučen monopol

¹⁰⁵ Tuto pravomoc by naopak z důvodu dělby moci bylo vhodné ponechat předsedovi Poslanecké sněmovny, neboť Senát následně provádí konfirmaci soudců.

působení Poslanecké sněmovny na vládu v době uvolnění úřadu prezidenta republiky a zajištěna důslednější dělba moci výkonné. Navíc dle diplomatického protokolu je po prezidentu republiky za druhou nejvýznamnější osobu považován předseda Senátu a tato právní úprava by tomuto lépe odpovídala. Konečně v případě, kdyby došlo k situaci dle čl. 68 odst. 4 Ústavy (třetí pokus o sestavení vlády), tak by předseda Senátu zastupující prezidenta republiky jmenoval předsedu vlády na návrh předsedy Poslanecké sněmovny.

5.9 ÚSTAVNÍ SOUD

Výběr soudců obecných soudů je v kompetenci moci výkonné. Ministr spravedlnosti jménem vlády doporučuje ke jmenování prezidentu republiky soudce a tento je jmenuje. V případě Ústavního soudu je však postup jiný a vláda do procesu jmenování soudců Ústavního soudu formálně nijak nezasahuje. Přesto však Ústavní soud, který je nezřídka kdy již označován za třetí komoru Parlamentu, má nemalý vliv na politiku. Za všechny případy lze vzpomenout např. projednávání návrhů na zrušení reformních zdravotnických zákonů (Ústavní soud dokonce vyslyšel premiéra Topolánka a jiné členy vlády) či návrhu na zrušení předčasných voleb do Poslanecké sněmovny, spor vlády a prezidenta republiky o obsazení postu guvernéra ČNB, na spor vlády a prezidenta republiky s předsedkyní Nejvyššího soudu ČR, spor o regulované nájemné, spor týkající se státních příspěvků u stavebních spoření. Je zřejmé, že za této situace má vláda zájem o to, aby členy Ústavního soudu staly osoby pokud možno „vládního cítění“. S ohledem na tuto skutečnost jí nezbyvá, než lobbovat za své kandidáty u prezidenta republiky a Senátu.

Jedním z mála oprávnění, kterým je Senát vybaven a kterým Poslanecká sněmovna nedisponuje, je schvalování (konfirmace) soudců Ústavního soudu navrhovaných prezidentem republiky. Aktivní výběr kandidátů provádí prezident republiky, přičemž Senát kandidáty na ústavní soudce pouze potvrzuje (kdyby tomu bylo naopak, došlo by k přepólování rolí obou orgánů, což by bylo v rozporu s duchem Ústavy).¹⁰⁶ Při prvním navrhování kandidátů na soudce Ústavního soudu prezidentem republiky Václavem Havlem senátoři žádali, aby jim prezident republiky navrhnul více

¹⁰⁶ FILIP, J. *Vybrané kapitoly ke studiu ústavního práva*. 2. doplněné vydání. Brno: Masarykova univerzita, str. 407.

než 15 kandidátů. Václav Havel však tento krok neučinil a aktivní výběr soudcovských kandidátů provedl sám a ponechal na rozhodnutí Senátu, zda tito budou schváleni (konfirmováni) či nikoli. Tato praxe se zachovala až do současnosti.

Z počátku, kdy byl Ústavní soud vytvořen, bylo navrhováno Senátu vícero kandidátů na ústavní soudce najednou (bylo zapotřebí obsadit všech 15 volných míst), nyní už bývají soudci prezidentem republiky navrhováni po jednom (záleží na okamžiku, kdy se místo ústavního soudce uvolní).

Senát rovněž dává souhlas s trestním stíháním a se zadržením soudců Ústavního soudu. Soudce Ústavního soudu nelze podle čl. 86 odst. 1 Ústavy trestně stíhat bez souhlasu Senátu. Odepře-li Senát souhlas, je trestní stíhání navždy vyloučeno. Dle odst. 2 čl. 86 Ústavy lze soudce Ústavního soudu zadržet jen, byl-li dopaden při spáchání trestného činu, anebo bezprostředně poté. Příslušný orgán je povinen zadržení ihned oznámit předsedovi Senátu. Nedá-li předseda Senátu do 24 hodin od zadržení souhlas k odevzdání zadrženého soudu, je příslušný orgán povinen ho propustit. Na své první následující schůzi Senát rozhodne o přípustnosti trestního stíhání s konečnou platností.

Bylo správným rozhodnutím ústavodárce, že „dohled“ nad obsazováním Ústavního soudu a nad prohřešky soudců Ústavního soudu byl svěřen Senátu a nikoli Poslanecké sněmovně. Ústavní soud bývá často zatahován do nejrůznějších politických tahanic, přičemž politické strany mají nemalý zájem na tom, aby Ústavní soud zohledňoval jejich stranické zájmy a nejrady by proto obsadily Ústavní soud lidmi, kteří s nimi sympatizují. Tento trend je do jisté míry nežádoucí a Ústavní soud by měl být institucí apolitickou a nezávislou na stranických zájmech¹⁰⁷. Senát, jehož politická kultura je přece jen vyzrálejší, více věcná a méně emotivní, než kultura Poslanecké sněmovny, proto bude zcela jistě plnit úlohu „hlídače a spolutvůrce Ústavního soudu“ lépe, než by tomu bylo v případě Poslanecké sněmovny.

Senát není toliko oprávněn schvalovat soudce Ústavního soudu, ale je též oprávněn se na Ústavní soud obracet. Z návrhu alespoň 17 senátorů může být zahájeno

¹⁰⁷ V Ústavním soudu by měli zasedat bývalí politikové, aby sem přinesli své politické znalosti a zkušenosti, avšak neměli by tvořit většinu. Mezi výrazné bývalé politiky, kteří dnes zasedají v Ústavním soudu patří např. předseda Ústavního soudu a bývalý místopředseda vlády Pavel Rychetský (ČSSD), bývalý ministr obrany Miroslav Výborný (KDU-ČSL) a bývalá senátorka Dagmar Lastovecká (ODS).

řízení ke zrušení zákona či jiného právního předpisu. Senátoři tohoto svého oprávnění často využívají (zejména v případech, kdy Poslanecká sněmovna přehlasuje senátní veto; jedná se tak zejména o boj opozičních senátorů proti vládní Sněmovně) a nezdíčka mají úspěch. Skupina nejméně 17 senátorů dále může požádat o přezkum souladnosti mezinárodních smluv podle čl. 10a a čl. 49 Ústavy. Byli to právě senátoři, kdo této možnosti poprvé v historii využili a požádali o přezkum souladnosti Lisabonské smlouvy s ústavním pořádkem. Senát jako celek nebo též jednotliví senátoři mohou podat k Ústavnímu soudu ústavní stížnost. Ústavní soud dále rozhoduje v řízení o opravném prostředku proti rozhodnutí¹⁰⁸ ve věci ověření volby senátorem, o řízení v pochybnostech o ztrátě volitelnosti a neslučitelnosti výkonu funkcí senátora dle čl. 25 Ústavy.

Senátu jako jedinému orgánu přísluší oprávnění podat k Ústavnímu soudu ústavní žalobu proti prezidentu republiky, že se dopustil velezrady¹⁰⁹. Senát je také účastníkem řízení vedeném před Ústavním soudem o návrhu prezidenta republiky na zrušení usnesení Poslanecké sněmovny a Senátu podle čl. 66 Ústavy.¹¹⁰

S ohledem na výše uvedené mám za to, že je koncepčně správné, že vláda nemůže formálně vstupovat do jmenování soudců Ústavního soudu a že pravomoc schvalovat soudce Ústavního soudu byla svěřena komoře parlamentu, jež nemá přímou vazbu na vládu.

5.10 SENÁT A USTAVENÍ VLÁDY

Dle čl. 68 odst. 1 Ústavy je vláda odpovědná Poslanecké sněmovně. Předsedu vlády jmenuje prezident republiky a na návrh předsedy vlády pak prezident republiky jmenuje jednotlivé ministry. Takto sestavená vláda předstupuje spolu se žádostí o vyslovení důvěry před Poslaneckou sněmovnou, která jí buď důvěru vysloví nebo nevysloví. V tomto procesu ustavení vlády nehraje Senát žádnou úlohu. Nepodílí se ani na jmenování předsedy vlády, ani na jmenování jednotlivých ministrů a ani na vyslovování důvěry vládě. Senát nemá možnost ani vládu či jednotlivé ministry

¹⁰⁸ Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu dle § 87 zákona č. 247 o volbách do Parlamentu České republiky.

¹⁰⁹ K tomuto ovšem bude nově potřebovat souhlasu Poslanecké sněmovny.

¹¹⁰ Usnesení Poslanecké sněmovny a Senátu, že prezident republiky nemůže ze závažných důvodů vykonávat svůj úřad.

odvolat. Senát sice může přijmout usnesení, kterým vysloví vládě nedůvěru, takovéto usnesení však bude mít pouze proklamativní charakter a nevyvolá žádné právní následky.

Je otázkou, zda je stávající stav, kdy Senát nemá žádné právní možnosti, jak dosáhnout změny složení vlády, jejího setrvání či pádu, žádoucí. Výhodou absence odpovědnosti vlády Senátu je to, že Senát není tak politizován jako Poslanecká sněmovna a je tedy pro něj jednodušší projednávat různá témata spíše z věcné stránky. Na druhou stranu však Senát díky nedostatku shora uvedené pravomoci nemá výraznou možnost ovlivňovat politické dění v zemi. V případě, že by Senát měl stejnou pravomoc, jako Poslanecká sněmovna a měl by možnost vyslovit důvěru či nedůvěru vládě a existence vlády by byla také spojena s trváním důvěry Senátu, pak by se vláda stala velice nestabilním orgánem. Udržet si důvěru obou parlamentních komor, které jsou voleny v jiných obdobích a časových intervalech by bylo vysoce obtížné, ne-li vůbec nemožné. Pak by české vlády patrně následovaly vlády italské a délka jejich trvání by se počítala na měsíce.

Zcela jistě by nebylo vhodné, aby vláda musela požívat důvěru obou parlamentních komor. Na druhou stranu by však stálo za úvahu, kdyby vazba Senátu na vládu byla přeci jen silnější, avšak pouze tak, aby tím nedošlo k její destabilizaci. Stabilita vlády by měla být pokud možno posílena, avšak za současných minimálních změn Ústavy a za zachování stávajících volebních systémů.

5.10.1 ÚVAHY O USTAVENÍ VLÁDY PO VOLBÁCH DO POSLANECKÉ SNĚMOVNY V ROCE 2006

Po volbách do Poslanecké sněmovny v roce 2006 nastala paradoxní situace, kdy dva hlavní politicky soupeřící tábory, tj. levice a pravice, získaly v poslaneckých lavicích rovné zastoupení. Vítězná ODS získala 81 mandátů, KDU-ČSL získala 13 mandátů, SZ získala 6 mandátů. Pravostředové strany tedy obdržely 100 křesel z 200. ČSSD získala 74 mandátů a KSČM získala mandátů 26, tedy levicové strany obdržely rovněž 100 křesel z 200. Po předchozí agresivní předvolební kampani, kdy ODS a ČSSD obrazně řečeno mezi sebou spálily mosty, nastala patová situace a bylo otázkou, jak vytvořit vládu mající důvěru Poslanecké sněmovny. Jednobarevná vláda

ODS, vláda ODS a KDU-ČSL, popř. ODS a SZ či ODS, KDU-ČSL a SZ za tiché podpory komunistů nepřipadala v úvahu (žádná z těchto stran by tuto tichou podporu neakceptovala). Tichá podpora vlády tvořené či spolutvořené ODS ze strany sociálních demokratů rovněž nepřipadala po vyostřené předvolební kampani v úvahu. Snaha vytvořit různé koalice ODS s ČSSD ať už s menšími stranami či bez nich ztroskotaly, rovněž pro prudký odpor členské základny KDU-ČSL selhal pokus o vytvoření koalice sociálních demokratů a křesťanských demokratů za tiché podpory komunistů.

Povolební pat měl za následek i to, že Poslanecká sněmovna nebyla schopna zvolit svého předsedu, neboť levice ani pravice nechtěly ztratit možnost navrhnout v souladu s čl. 68 odst. 4 věty druhé Ústavy prostřednictvím předsedy Poslanecké sněmovny předsedu vlády, jež bude mít třetí a poslední pokus pro sestavení vlády před rozpuštěním Poslanecké sněmovny. Nastala tak situace, jejímž logickým vyústěním mohly být nové sněmovní volby.

5.10.2 DVA POKUSY MIRKA TOPOLÁNKA

Mirek Topolánek byl pověřen po sněmovních volbách v roce 2006 sestavením vlády. Vláda, kterou sestavil, byla tvořena jednak členy vítězné ODS a jednak osobnostmi, které nebyly politicky angažované. Takto vytvořená vláda, předstoupila dne 3. října 2006 před Poslaneckou sněmovnu se žádostí o vyslovení důvěry, přičemž poprvé v historii samostatné České republiky důvěru nezískala.¹¹¹ Vláda byla v souladu s Ústavou nucena podat demisi a prezident republiky zvažoval, koho jmenovat předsedou vlády pro druhý pokus o sestavení vlády. Podle svého volného uvážení nedal prostor druhému, stejně silnému táboru – levici, nýbrž sestavením vlády pověřil opět představitele pravice¹¹² Mirka Topolánka.

Vzhledem k tomu, že rozložení sil bylo rovné a předseda Poslanecké sněmovny byl zavázán slibem, že v případě, že Topolánkova vláda nezíská důvěru Sněmovny ani podruhé, odstoupí, nebylo jisté, zda v případě druhého vládního neúspěchu se země nedostane do ústavní krize (v rukou předsedy Sněmovny bylo jmenování případného

¹¹¹ Pro důvěru vládě se vyslovilo 96 poslanců, proti bylo 99 poslanců, tři poslanci se hlasování nezúčastnili.

¹¹² Pravicový prezident Václav Klaus za toto sklidil kritiku, přičemž mu bylo vytýkáno, že se nechová nadstranicky.

dalšího předsedy vlády, přičemž při rovnosti sil ve Sněmovně bylo značně nejisté, zda by se Sněmovně podařilo v takovémto případě svého předsedu zvolit).

Druhá Topolánkova vláda předstoupila před Poslaneckou sněmovnu se žádostí o vyslovení důvěry až 19. ledna 2007, tj. více jak sedm měsíců po volbách. Po celou tuto dobu zemi spravovaly vlády bez důvěry Poslanecké sněmovny. V případě dalšího neúspěchu by se Česká republika pravděpodobně ocitla v ústavní krizi, a tedy nebylo by vyloučeno, že období vládnutí vlády bez důvěry by mohlo trvat i rok, případně déle.¹¹³

Do okamžiku, než vláda zmaří i svůj třetí pokus o vyslovení důvěry nemá prezident republiky možnost sáhnout po rozpuštění Poslanecké sněmovny, a tak ústavní pojistky, které mají Poslaneckou sněmovnu chránit před zbytečnými dalšími volbami, se ukazují jako kontraproduktivní.¹¹⁴

Druhá vláda premiéra Topolánka nakonec důvěru Poslanecké sněmovny získala, a to díky poslancům Pohankovi a Melčákovi, kteří byli zvoleni za ČSSD, a kteří za své jednání byli označováni jako „přeběhlíci“.

Senát v celé této situaci neměl možnost napomoci patovou situaci ukončit, nebo alespoň utlumit. Rovněž volby do Senátu na podzim roku 2006 (ačkoli to někteří politici od nich očekávali) nijak situaci nezměnily. Bylo by proto vhodné do Ústavy zakotvit institut, který by v případě patu v Poslanecké sněmovně umožnil Senátu jakožto pojistce ústavnosti tento pat vyřešit a tím předejít případné ústavní krizi.

5.11 VYSÍLÁNÍ OZBROJENÝCH SIL DO ZAHRANIČÍ

Parlamentu přísluší dle čl. 43 Ústavy také rozhodování o vysílání ozbrojených sil do zahraničí a rozhodování o pobytu cizích ozbrojených sil na našem území. Protože s budoucím začleněním České republiky do severoatlantických struktur byl předpokládán značný nárůst průjezdů a přeletů vojsk států NATO přes naše území, a protože by nebylo nadále únosné, aby o každém takovém sebemenším pohybu cizích

¹¹³ Prezident republiky není nijak vázán, za jak dlouho má jmenovat nového předsedu vlády či vládu.. Záměrným udržováním stavu, kdy vládne vláda bez důvěry Poslanecké sněmovny, by se mohl prezident republiky dopouštět velezrady. Rovněž předseda vlády není nijak omezován lhůtami pro vytvoření vlády.

¹¹⁴ V historii samostatné České republiky došlo pouze k jednomu rozpuštění Poslanecké sněmovny, a to navíc ústavně nekonformním způsobem – pomocí ústavního zákona, který zkrátil Poslanecké sněmovně její volební období (ústavní zákon č. 69/1998 Sb.).

ozbrojených sil vyslovovala souhlas Poslanecká sněmovna a Senát, bylo novelou Ústavy účinnou od 1. prosince 2000 umožněno vládě rozhodovat o vyslání ozbrojených sil České republiky mimo území České republiky a o pobytu ozbrojených sil jiných států na území České republiky a také o průjezdu cizích ozbrojených sil přes naše území a o účasti našich ozbrojených sil na cvičeních v zahraničí, pokud toto nepřekročí 60 dnů. Vládě byla naproti tomu uložena informační povinnost vůči Parlamentu. Od účinnosti novely smí Parlament rozhodnutí vlády kdykoli zrušit, k čemuž mu postačí vyslovení nesouhlasu (absolutní většiny) kterékoli z jeho komor.

Rozhodování o vysílání ozbrojených sil¹¹⁵ do zahraničí je jedou z oblastí, ve kterých má Senát rovnoprávné postavení s Poslaneckou sněmovnou. Vrchním velitelem ozbrojených sil je v souladu s čl. 63 odst. 1 písm. c) Ústavy prezident republiky, tato pravomoc však patří mezi pravomoci kontrasignované, a tedy rozhodnutí prezidenta republiky týkající se ozbrojených sil vyžaduje ke své platnosti spolupodpis předsedy vlády, nebo jím pověřeného člena vlády (zpravidla ministra obrany). Prakticky je to ale vláda, kdo vykonává velení nad ozbrojenými silami, je to vláda, kdo rozhoduje o zajišťování vnitřní i vnější bezpečnost, vliv prezidenta republiky na činnost ozbrojených sil tak není významný.

Budou-li ozbrojené síly vysílány do zahraničí, bude tak činěno vždy na základě rozhodnutí vlády. Vláda však není oprávněna rozhodnout o vyslání ozbrojených sil do zahraničí bez jakýchkoli omezení. V závažnějších případech, zejména v rámci potřeby rychle reagovat na vzniklou mezinárodní situaci, je vláda Ústavou vybavena k tomu, aby rozhodla o vyslání ozbrojených sil mimo území České republiky na dobu nepřesahující 60 dnů. Ústava vyjmenovává taxativně důvody, kdy tak vláda smí učinit. Musí se jednat o

- a) plnění závazků z mezinárodních smluv o společné obraně proti napadení,
- b) účast na mírových operacích podle rozhodnutí mezinárodní organizace, jíž je Česká republika členem, a to se souhlasem přijímajícího státu,
- c) účast na záchranných pracích při živelních pohromách, průmyslových nebo ekologických haváriích.

¹¹⁵ Ozbrojené síly tvoří Armáda České republiky, Vojenská kancelář prezidenta republiky a Hradní stráž.

V ostatních případech vláda možnost vyslání ozbrojených sil do zahraničí na dobu 60 dnů nemá a pokud tedy chce ozbrojené síly mimo území České republiky vyslat, musí požádat o souhlas obě komory Parlamentu.

Ačkoli je Poslanecká sněmovna koncipována jako parlamentní komora, která dohlíží nad vládou, v případě vyslání ozbrojených sil mimo území našeho státu dohlíží nad vládou (resp. pobytem českých ozbrojených sil v zahraničí) i Senát. Pobyt českých ozbrojených sil na území cizího státu značně ovlivňuje mezinárodně právní postavení nejen státu, kam byly české ozbrojené síly vyslány, ale také samotné České republiky. Vyslání vojáků do zahraničí může být vnímáno ze strany jiných států jako akt agrese, což má zajisté nemalý politický, ekonomický a bezpečnostní dopad na Českou republiku. Rozhodnutí spojená s vysláním ozbrojených sil mimo území České republiky mohou ovlivnit postavení České republiky na mezinárodní scéně na dlouhá léta či desetiletí¹¹⁶, a je proto žádoucí, aby byla činěna s maximální pečlivostí. Není vyloučeno, že se v budoucnu stane některé ze zahraničně politických témat (např. válečný konflikt) i tématem sněmovních voleb, na základě jejichž výsledku mohou většinu křesel v Poslanecké sněmovně získat strany, které budou usilovat o vyvolání či zapojení se do válečného konfliktu. V takovém případě může být Senát jako komora „uvážení“ překážkou, která unáhlenému kroku vlády a Poslanecké sněmovny směřujícímu např. k válečnému konfliktu zabrání.

Vláda má možnost vyslat ozbrojené síly do zahraničí bez souhlasu Parlamentu na dobu nepřesahující 60 dnů. Vláda má dále možnost rozhodnout o účasti České republiky na vojenských cvičeních mimo území České republiky. O všech těchto opatřeních má vláda k oběma komorám Parlamentu informační povinnost. Takováto rozhodnutí vlády však může kterákoli z parlamentních komor vetovat absolutní většinou členů dané komory, a to na základě čl. 43 odst. 6 Ústavy. Senát tak má možnost znemožnit jakékoli vyslání českých ozbrojených sil do zahraničí. Bude-li vláda mít záměr, aby se Česká republika účastnila kterékoli mezinárodní vojenské operace (buď mírové) nebo cvičení, musí k tomuto disponovat s alespoň tichým souhlasem Senátu.

¹¹⁶ Známý je např. negativní postoj Srbů vůči České republice od dob (r. 1998), kdy americké letouny, jež bombardovaly Bělehrad, vzlétaly právě z českých letišť.

Opačným případem, jakým je vysílání našich ozbrojených sil do zahraničí, je umožnění ozbrojeným silám cizích států pobyt na našem území. Pobyt cizích ozbrojených sil na území státu se přímo dotýká suverenity státu, přičemž je nepopíratelné, že jakékoli rozhodnutí, které má možnost suverenity státu omezit, musí být učiněno uváženě a musí být legitimní. Vláda má možnost rozhodnout o pobytu ozbrojených sil jiných států na území České republiky, a to nejdéle na dobu 60 dnů, jde-li o

- a) průjezd ozbrojených sil jiných států přes území České republiky nebo o jejich přeletu nad územím České republiky,
- b) účast ozbrojených sil jiných států na vojenských cvičeních na území České republiky.

I v těchto případech má Senát právo rozhodnutí vlády, které výskyt cizích ozbrojených sil na našem území nebo vzdušném prostoru povoluje, nadpoloviční většinou všech svých členů zrušit.

Vláda má možnost si vybrat, kterou komoru Parlamentu o vyslovení souhlasu s vysláním ozbrojených sil do zahraničí, popř. s pobytom cizích ozbrojených sil na našem území požádá jako první. Tomu také logicky odpovídá, že daná komora Parlamentu nemá možnost žádost vlády nijak pozměňovat (neuplatní se zde postup, jaký platí při přijímání běžných zákonů či ústavních nebo organických zákonů).

V době, kdy je Poslanecká sněmovna rozpuštěna, přísluší vyslovování souhlasu s vysláním ozbrojených sil České republiky mimo území České republiky a s pobytom ozbrojených sil jiných států na území České republiky, nejsou-li taková rozhodnutí vyhrazena vládě, Senátu. Tato pravomoc byla Senátu svěřena ústavním zákonem č. 300/2000 Sb., kterým byl novelizován ústavní zákon č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky.

5.12 VÁLEČNÝ STAV, NOUZOVÝ STAV A STAV OHROŽENÍ STÁTU

Parlament je vybaven také některými pravomocemi týkajícími se bezpečnosti státu. Ponechal si některá kontrolní oprávnění vůči silovým složkám státu a disponuje s vyhlášením některých mimořádných stavů a s vyhlášením válečného stavu.

Své kontrolní pravomoci vykonává jednak prostřednictvím kontrolních komisí¹¹⁷, jednak prostřednictvím rozhodování svých komor jako celku.

Podle čl. 43 Ústavy rozhoduje Parlament o vyhlášení válečného stavu, je-li Česká republika napadena, nebo je-li třeba plnit mezinárodní smluvní závazky o společné obraně proti napadení. Ze žádných jiných důvodů nemůže být válečný stav vyhlášen. Ačkoli je vedení války záležitostí výkonné moci, vyhlášení válečného stavu je svěřeno Parlamentu. Ten dle čl. 39 odst. 3 Ústavy musí schválit vyhlášení válečného stavu oběma svými komorami (nadpoloviční většinou všech poslanců a nadpoloviční většinou všech senátorů). Je-li Poslanecká sněmovna rozpuštěna, rozhoduje o vyhlášení válečného stavu Senát. Od vyhlášení válečného stavu je třeba odlišit institut vyhlášení války. Tento institut však naše Ústava nezná. Vzhledem k tomu, že dle čl. 63 odst. 1 písm. a) Ústavy prezident republiky zastupuje stát navenek a vzhledem k tomu, že dle čl. 63. odst. 1 písm. c) Ústavy je prezident republiky nejvyšším velitelem ozbrojených sil, lze dovodit, že akt vyhlášení války přísluší prezidentu republiky, přičemž tento akt bude podléhat kontrasignaci – souhlasu vlády.

Ústava sice hovoří o tom, jak se vyhláší válečný stav, avšak již neupravuje otázku ukončení válečného stavu. Je však otázkou, zda lze dovodit, že k jeho ukončení má dojít stejnou procedurou, jako dochází k jeho vyhlášení, tedy usnesením obou komor Parlamentu nadpoloviční většinou všech jejích členů.¹¹⁸

Jinou otázkou než ukončení válečného stavu je uzavření míru. Dle mezinárodního práva lze mír uzavřít buď mlčky, jednostranným prohlášením nebo mírovou smlouvou.¹¹⁹ V případě, že by byl mír uzavírán mezinárodní smlouvou, měl by se aplikovat čl. 63 odst. 1 písm. b) Ústavy, podle kterého sjednává a ratifikuje mezinárodní smlouvy prezident republiky spolu s čl. 49 písm. b) Ústavy, dle kterého by pak mírová smlouva sjednaná prezidentem republiky byla ratifikována Parlamentem.

¹¹⁷ Tajné služby jsou kontrolovány Poslaneckou sněmovnou na základě § 12 zákona č. 153/1994 Sb. o zpravodajských službách České republiky – činí tak prostřednictvím Stále komise Poslanecké sněmovny pro kontrolu činnosti Vojenského zpravodajství, Stále komise Poslanecké sněmovny pro kontrolu činnosti Bezpečnostní informační služby a kontrola používání odposlechu a záznamu telekomunikačního provozu a použití sledování osob a věcí je prováděna na základě 53a zákona č. 283/1991 Sb. o Policii ČR vykonává jménem Poslanecké sněmovny Stálá komise Poslanecké sněmovny pro kontrolu použití operativní techniky Policie České republiky.

¹¹⁸ SYLLOVÁ, J. In SLÁDEČEK, V.; MIKULE, V.; SYLLOVÁ, J. *Ústava České republiky. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2007, str. 325.

¹¹⁹ POTOČNÝ, M.; ONDŘEJ, J., *Mezinárodní právo veřejné – zvláštní část*. 4. doplněné a rozšířené vydání. Praha: C. H. Beck, 2003, str. 425 až 426

Ústavním zákonem č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky, byla vyplněna mezera v Ústavě stran mimořádných stavů. Tento ústavní zákon zná mimo válečný stav také nouzový stav a stav ohrožení státu. Nouzový stav může vyhlásit vláda (a hrozí-li nebezpečí prodloužení i předseda vlády), a to v případě živelných pohrom, ekologických nebo průmyslových havárií, nehod nebo jiného nebezpečí, které ve značném rozsahu ohrožují životy, zdraví nebo majetkové hodnoty anebo vnitřní pořádek a bezpečnost, přičemž ten může zrušit nebo prodloužit Poslanecká sněmovna.

Naproti tomu stav ohrožení státu, který se vyhláší, je-li bezprostředně ohrožena svrchovanost státu nebo územní celistvost státu anebo jeho demokratické základy, vyhláší na návrh vlády Parlament, přičemž zde je obligatorní i souhlas Senátu (je zapotřebí nadpolovičního souhlasu všech poslanců a všech senátorů).

Tak jako Ústava mlčí o ukončení válečného stavu, tak ústavní zákon č. 110/1998 Sb. mlčí o zrušení stavu ohrožení státu a je otázkou, zda musí být stav ohrožení státu odvolán stejnou procedurou, jako byl vyhlášen.

Ačkoli není v Ústavě zakotveno, kdo návrh na vyhlášení válečného stavu podává (a teoreticky by tak mohl návrh na vyhlášení válečného stavu podat i jednotlivý poslanec, Senát jako celek či zastupitelstvo kraje), lze dospět k závěru, že tento návrh může analogicky k čl. 7 odst. 1 zákona č. 110/1998 Sb. a také analogicky k čl. 42 odst. 1 Ústavy podat pouze vláda, která odpovídá za výkon obranné politiky.¹²⁰

Vzhledem k tomu, že s vyhlášením válečného stavu je možné přistoupit k omezení některých základních práv a svobod občanů, a že v období, kdy je válečný stav vyhlášen, je možné také přistoupit k ukládání zvláštních povinností občanům, je opodstatněné, že tak lze učinit pouze s výslovným souhlasem obou komor Parlamentu, tedy že je zapotřebí také souhlas Senátu.

Stejně tak je zapotřebí souhlasu Senátu k vyhlášení stavu ohrožení státu. Tento stav je rovněž možné vyhlásit pouze a jen na návrh vlády. Vláda tak musí v nejzávažnějších otázkách národní bezpečnosti brát v úvahu nejen stanovisko Poslanecké sněmovny, ale i druhé z komor Parlamentu – Senátu.

Existence válečného stavu nebo stavu ohrožení státu také umožňuje na návrh vlády rychlejší a pružnější přijímání zákonů, což však na druhé straně silně oslabuje

¹²⁰ SYLLOVÁ, J. In SLÁDEČEK, V.; MIKULE, V.; SYLLOVÁ, J. *Ústava České republiky. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2007, str. 323.

právo Senátu v procesu schvalování zákonů. Dle čl. 8 ústavního zákona č. 110/1998 Sb. má vláda možnost žádat, aby vládní návrhy zákonů byly přijímány ve zkrácených jednáních. V takovém případě se musí Poslanecká sněmovna o vládním návrhu zákona usnést do 72 hodin a Senát má lhůtu pouhých 24 hodin pro vrácení návrhu zákona přijatého Poslaneckou sněmovnou. V případě, že tak Senát neučiní, platí fikce, že s návrhem zákona vyslovil souhlas. Prezident republiky dokonce zcela ztrácí právo vracet zákony přijaté ve zkráceném jednání.

Vzhledem k tomu, že v Ústavě a v ústavním zákoně č. 110/1998 Sb. zůstává nezodpovězeno, jakým způsobem se válečný stav či stav ohrožení státu ukončují, nabízí se odpověď, že tyto stavy mají být zrušeny stejnou procedurou, jako byly přijaty, tedy že je zapotřebí návrhu vlády, který odsouhlasí jak Poslanecká sněmovna, tak Senát. Takovýto způsob odvolání válečného stavu však jde proti duchu Ústavy.

Spolu s vyhlášením válečného stavu nebo stavu ohrožení státu je spojena možnost do jisté míry omezit některá práva a svobody a ukládat některé povinnosti občanům. Významným způsobem také může být omezena možnost výkonu zákonodárných pravomocí Senátu (výrazné zkrácení lhůty pro posouzení návrhu zákona), a také prezidenta republiky. V době válečného stavu nebo stavu ohrožení státu je možné až o šest měsíců prodloužit volební období. Aby tyto stavy mohly trvat, je nezbytné, aby trvaly výjimečné podmínky, pro které byly tyto stavy vyhlášeny. V případě, že tyto podmínky pominou, měla by existovat snadná procedura umožňující zrušení těchto stavů. V případě, že by válečný stav nebo stav ohrožení mohl být zrušen pouze náročným způsobem, tedy jen se souhlasem Poslanecké sněmovny, učiněného nadpoloviční většinou všech poslanců a zároveň se souhlasem Senátu, učiněného nadpoloviční většinou všech senátorů, nebyla by dostatečně garantována práva občanů, ale také prezidenta republiky a Senátu, kteří jsou uvedenými stavy ve výkonu svých práv omezeni. V takovém případě by mohlo záležet na libovůli Poslanecké sněmovny, zda pro ní příznivější stav ponechá v účinnosti, či nikoli, což je nepřijatelné. Ústava a také zákon č. 110/1998 Sb. jsou konstruovány tak, aby co možná nejefektivněji byla chráněna lidská práva a svobody a v souladu s tímto je třeba tyto vykládat. Tak jako každá z komor Parlamentu má možnost odeprít souhlas s vysláním vojáků do zahraničí nebo s pobytem cizích vojsk na území republiky, tak má analogicky každá z komor Parlamentu právo odvolat svůj souhlas k trvání válečného stavu či stavu ohrožení státu.

Lze tedy uzavřít, že Senát má možnost samostatně posoudit, zda podmínky pro trvání výše uvedených stavů trvají a zda dále dobrovolně omezí své pravomoci. Jak bylo předestřeno, válečný stav nebo stav ohrožení státu je možné vyhlásit jen na návrh vlády a stejně tak i projednání zákonů ve zkráceném řízení je možné učinit pouze na žádost vlády. Vláda, která odpovídá Poslanecké sněmovně a která zpravidla disponuje sněmovní většinou, by měla být v dané věci podrobena silnější kontrole, a to i ze strany subjektu, kterému není přímo odpovědná. Proto by Ústava a zákon č. 110/1998 Sb. měly být vykládány tak, že k ukončení válečného stavu nebo stavu ohrožení státu postačí rozhodnutí kterékoli z komor Parlamentu.

5.13 ÚČAST ČESKÉ REPUBLIKY V OBRANNÝCH SYSTÉMECH MEZINÁRODNÍ ORGANIZACE

Otázka integrace České republiky v obranných paktech spadá do působnosti vlády, která vede obrannou a zahraniční politiku naší země. K začlenění České republiky do obranného systému mezinárodní organizace však nepostačuje pouhý souhlas vlády, ale k tomuto je zapotřebí i souhlasu Parlamentu. Vláda podá návrh na zapojení České republiky do obranného systému mezinárodní organizace,¹²¹ který posléze musí být schválen i Parlamentem. Návrh vlády jednotlivé komory Parlamentu nejsou oprávněny měnit, toliko jej mohou schválit či odmítnout. Zákon o jednacím řádu Senátu obsahuje speciální úpravu (§ 131a a násl.)¹²², která neumožňuje přijetí pozměňovacího návrhu k takovému návrhu vlády. Ústava ve svém čl. 39 odst. 3 předepisuje, že k přijetí usnesení o účasti České republiky v obranných systémech mezinárodní organizace je třeba souhlasu nadpoloviční většiny hlasů všech poslanců a nadpoloviční většiny hlasů všech senátorů. Senát tak může proces začlenění České republiky v obranných systémech mezinárodní organizace významně ovlivnit, a v konečném důsledku rozhodnout, zda se Česká republika do těchto systémů zapojí či nikoli.

¹²¹ Česká republika je v současnosti členem NATO, občas také zaznívají úvahy o vzkříšení Západoevropské unie, jež by byla zastřešována Evropskou unií a byla součástí jejího druhého pilíře. Srov. Týč, V., a kol. Lexikon – Právo Evropské unie. Vydání první, Ostrava: Sagit, 2004, str. 303.

¹²² Zákon o jednacím řádu Poslanecké sněmovny takovouto úpravu postrádá.

5.14 ČESKÁ REPUBLIKA VE VZTAHU K EVROPSKÉ UNII

Dne 1. května 2004 se Česká republika stala součástí Evropských společenství¹²³ a Evropské unie¹²⁴. Pro Evropská společenství byla charakteristická především tvorba vlastního – komunitárního práva¹²⁵, na jehož tvorbě se podílely jednotlivé členské státy Evropských společenství, pro které bylo komunitární právo závazné. Po přijetí Lisabonské smlouvy, která vstoupila v účinnost dne 1. prosince 2009, došlo ke splynutí Evropské unie a Evropského společenství a komunitární právo bylo „pohlceno“ právem unijním. Komunitární právo (pokud nebyly jeho předmětné předpisy zrušeny) existuje nadále, avšak již ne pod tímto jeho původním označením.

Unijní právo stále výrazněji ovlivňuje podobu práva členských zemí. Trendem poslední doby bylo a je sladování vnitrostátních právních norem mezi jednotlivými evropskými členskými zeměmi, v čemž hrají důležitou úlohu směrnice. Směrnice závazně ukládají členským státům povinnost vytvořit určité právní předpisy, a to v mantinelech daných směrnicí. Při nesplnění této povinnosti směrnici provést vnitrostátním předpisem nejenže může být členský stát, který směrnici neprovedl, ze strany Evropské unie potrestán, ale rovněž nastane přímý účinek směrnice¹²⁶. Nařízení dokonce přímo a bezprostředně zakládají práva a povinnosti, aniž by musela být vnitrostátním právním předpisem provedena. Při kolizi vnitrostátního a unijního práva se použije právo unijní, neboť toto má tzv. aplikační přednost.

Ze shora uvedeného vyplývá, že Evropská unie ať přímo či nepřímou výrazně promlouvá do vnitrostátních záležitostí jednotlivých členských zemí, a to i do vnitrostátního zákonodárství.

¹²³ Evropská společenství (Evropské společenství a Evropské společenství uhlí a oceli) v té době byla mezinárodními organizacemi, které měly právní subjektivitu a tvořily jeden z pilířů Evropské unie.

¹²⁴ Evropská unie v době přistoupení České republiky byla celek tvořený členskými státy Evropských společenství, avšak jako taková neměla právní subjektivitu – tu měla evropská společenství. Evropská unie byla postavena na třech pilířích. Prvním z nich byla Evropská společenství, druhým společná zahraniční a bezpečnostní politika a třetím z pilířů byla spolupráce v oblasti bezpečnosti a vnitra.

¹²⁵ Synonymem komunitárního práva je právo Evropských společenství. Komunitární právo bylo tvořeno jednak zřizovacími smlouvami, na jejichž základě byla vytvořena Evropská společenství (primární právo ES) a jednak pro členské země závaznými právními normy, které vytvářeny Evropskými společenstvími – sekundárním právem ES) (nařízení, směrnice a rozhodnutí). Srov. Týč, V., a kol. Lexikon – Právo Evropské unie. Vydání první, Ostrava: Sagit, 2004, str. 115, 182 až 183.

¹²⁶ Směrnice zakládá práva a povinnosti občanů bez toho, aniž by tato musela být provedena vnitrostátním právním předpisem. Včasné neprovedení směrnice může mít kromě přímého účinku směrnice také vznik povinnosti státu nahradit škodu subjektům, která jim v důsledku neprovedení směrnice vznikla – viz rozhodnutí Evropského soudního dvora ve věci Francovich vs. Italský stát (C 6 a 9/90). Srov. Týč, V. Základy práva evropské unie pro ekonomy. 4. aktualizované vydání. Praha: Linde, 2004, str. 94 až 95.

Jedním z nejvýznamnějších orgánů Evropské unie je Rada, která vykonává společně s Evropským parlamentem legislativní a rozpočtovou funkci.¹²⁷ Rada se skládá z jednoho zástupce každého členského státu na ministerské úrovni, zmocněného zavazovat vládu členského státu, který zastupuje. Čili Radu tvoří představitelé výkonné moci. Rada, ačkoli je složena z představitelů exekutivy, je přesto jedním z hlavních strůjčů evropské legislativy a má při přijímání závazných právních aktů Evropské unie významné postavení; bez jejího souhlasu nelze závazný právní akt Evropské unie – nařízení, směrnici či rozhodnutí – přijmout. Dle Smlouvy o fungování Evropské unie (dále jen „SFEU“) existují poměrně složité procedury, kterými jsou tyto akty Evropské unie přijímány. V některých případech může Rada vydat akt bez souhlasu Evropského parlamentu a má tak při jeho přijetí konečné slovo.

Z výše uvedeného je zřejmé, že představitelé výkonné moci (kteří tvoří Radu), významně zasahují do oblasti evropské legislativy, která promlouvá i do legislativy vnitrostátní. V rámci dělby moci proto vyvstala potřeba zajistit dohled vnitrostátní zákonodárné moci nad zákonodárnou mocí evropskou. Jedním z vnitrostátních parlamentních průkopníků zabývajících se evropskou legislativou byla britská Sněmovna lordů. Ta vytvořila svůj výbor pro Evropskou unii, který se na vysoké úrovni zabýval a zabývá posuzováním evropských právních předpisů. Rovněž český parlamentní systém má vytvořen mechanismus, který umožňuje kontrolovat kroky vlády na evropském poli – tedy i na evropském poli zákonodárném.

S posilováním pravomocí Evropské unie a s rozšiřováním oblastí, do kterých zasahuje, vyvstala otázka, zda má Evropská unie pro svou činnost dostatečnou legitimitu. Deficit legitimacy rozhodování Evropské unie se naposledy pokusila vyřešit Lisabonská smlouva¹²⁸ tím, že posílila roli národních parlamentů, a to především ve vztahu k rozhodování Rady. Vzhledem k tomu, že v současnosti stěží můžeme hovořit o jednotném evropském národě (srovnatelném např. s národem americkým), pak vytvoření a posílení pravomocí Evropského parlamentu deficit legitimacy rozhodování Evropské unie příliš neodstraní. Za pány zřizovacích smluv Evropské unie je nutno

¹²⁷ Další z významných orgánů Evropské unie je Evropská komise. Českého člena Evropské komise – eurokomisaře – jmenuje vláda, tedy exekutiva.

¹²⁸ Ve znění Protokolu o úloze vnitrostátních parlamentů v Evropské unii.

stále považovat členské státy, nikoli občany Evropské unie, a proto aby mohla být legitimita rozhodování Evropské unie posílena, bylo zapotřebí posílit na evropském poli pravomoci národních parlamentů. Posilování úlohy Evropského parlamentu má totiž paradoxně za následek oslabování úlohy národních parlamentů na domácím poli a tím i snižování úrovně demokracie.¹²⁹

Na integraci České republiky v Evropské unii bylo reagováno přijetím nových ustanovení v Ústavě a v jednacích řádech Poslanecké sněmovny a Senátu. Podle čl. 10b Ústavy vláda pravidelně a předem informuje Parlament o otázkách souvisejících se závazky vyplývajícími z členství České republiky v mezinárodní organizaci nebo instituci uvedené v čl. 10a Ústavy. Komory Parlamentu se vyjadřují k připravovaným rozhodnutím takové mezinárodní organizace nebo instituce způsobem, které stanoví jednací řády.

5.14.1 SENÁTNÍ AGENDA VE VZTAHU K EVROPSKÉ UNII

Jak již bylo naznačeno výše, Parlament ČR vykonává kontrolní činnost vůči vládě také v záležitostech týkající se Evropské unie. Součinnost Senátu s vládou v otázkách souvisejících se závazky vyplývajícími z členství České republiky v Evropské unii upravuje pro Senát §§ 119a a násl. zákona o jednacím řádu Senátu.

Senát jedná zejména o

- zprávě o vývoji Evropské unie, a jejím dalším rozvoji, kterou vláda předkládá nejméně jednou ročně,
- zprávě o přejímání závazků vyplývajících z členství v Evropské unii do právního řádu, především o provádění legislativních aktů vyžadujících transpozici, kterou vláda předkládá nejméně jednou ročně,
- předběžné informaci vlády o pořadu jednání Evropské rady a následně o informaci o jeho výsledcích,
- informaci vlády o zahájení a průběhu jednání o změně smluv, na nichž je založena Evropská unie,

¹²⁹ GEORGIEV, J. Národní parlamenty a legitimita rozhodování v EU. In KYSELA, J. (ed.). *Parlamenty a jejich funkce v 21. století*. Sborník příspěvků k desátému výročí ustavení Senátu Parlamentu České republiky. Praha: Eurolex Bohemia, 2006.

- návrzích legislativních aktů Evropské unie, které vláda předkládá bez zbytečného odkladu poté, co jsou jí postoupeny Evropskou komisí či jiným orgánem Evropské unie, předběžných stanoviscích, která mu vláda předkládá k návrhům legislativních aktů Evropské unie.

Senát dále jedná o návrzích závazných opatření orgánu Evropské unie, aktuálních informacích a stanoviscích vlády k legislativním aktům či jiným dokumentům Evropské unie, včetně informací o stavu jejich projednávání, které mu předkládá vláda ze své iniciativy nebo na žádost Senátu či jeho výboru pověřeného projednáváním návrhu legislativních aktů a závazných opatření orgánů Evropské unie (dále jen „pověřený výbor“). Senát jedná též o dokumentech postoupených Senátu přímo orgány Evropské unie a o dalších věcech týkajících se Evropské unie, pokud tak stanoví zákon.

Jak již bylo výše uvedeno, Senát utváří pověřený výbor, jehož úkolem je projednávání legislativních aktů a závazných opatření orgánů Evropské unie. Pověřenému výboru se doručují návrhy legislativních aktů a výbor rozhodne, zda je toliko vezme bez projednání na vědomí, nebo zda je bude projednávat. O záměru návrh projednávat je vyrozuměna vláda. Zahájení projednávání návrhu legislativního aktu je překážkou účasti člena vlády na rozhodování orgánu Evropské unie o tomto návrhu.¹³⁰ Pověřený výbor má právo žádat vládu či její členy o potřebné informace a vláda, resp. její člen jsou povinni této žádosti do 14 dnů vyhovět.

V případě přijímání závazného opatření orgánů Evropské unie přijímaného v rámci Společné zahraniční a bezpečnostní politiky (dále jen „návrh rozhodnutí“) může pověřený výbor rovněž vzít návrh rozhodnutí na vědomí bez jeho projednání. I zde může pověřený výbor požádat vládu nebo její členy o informaci k projednávanému návrhu rozhodnutí, kdy této žádosti jsou vláda, resp. její členové, povinni vyhovět bez zbytečného odkladu.

Senát na své plenární schůzi jedná o návrhu legislativního aktu nebo o návrhu rozhodnutí pouze tehdy, navrhne-li to pověřený výbor anebo navrhne-li to písemně

¹³⁰ To neplatí, neukončí-li Senát jednání o návrhu legislativního aktu ve lhůtě, která podle práva Evropské unie musí uplynout mezi zpřístupněním návrhu legislativního aktu parlamentům členských států v úředních jazycích Evropské unie a jeho zařazením na předběžný pořad jednání Rady.

nejméně 17 senátorů. Z uvedeného je patrné, že pověřený výbor má při projednávání shora uvedených evropských záležitostí nemalý význam, neboť získání 17 podpisů senátorů potřebných pro zařazení projednání legislativního aktu nebo návrhu rozhodnutí do programu schůze nemusí být jednoduché, zejména to může být obtížným pro malé senátní frakce. Pověřený výbor v případě zkráceného jednání o návrzích legislativních aktů¹³¹ dokonce činí vyjádření sám, bez toho, aniž by byla věc projednávána na plénu Senátu.

Při projednávání návrhu legislativního aktu nebo o návrhu rozhodnutí Senát může rozhodnout, že je bere na vědomí, nebo se k nim může vyjádřit. O výsledku jednání informuje předseda Senátu vládu bezodkladně. Ať kladné, nebo záporné stanovisko Senátu však pro vládu není závazným a má pouze konzultativní povahu.

Senát se jakožto součást národního parlamentu vyjadřuje k dokumentům Evropské unie, které mu byly zaslány přímo některým z orgánů Evropské unie. Usnesení Senátu, jímž se Senát vyjádřil k takovému dokumentu, se zasílá přímo dotyčnému orgánu, jakož i dalším orgánům Evropské unie podle rozhodnutí Senátu. O vyjádření Senátu k danému dokumentu předseda Senátu vždy informuje vládu a předsedu Poslanecké sněmovny. Senát se zároveň může vyjadřovat k tomu, jakou pozici by k danému dokumentu měla zaujmout vláda.

Evropská společenství v době svého vzniku tvořilo šest států (Francie, Německo, Itálie, Belgie, Nizozemí a Lucembursko). Po poslední vlně rozšíření Evropská unie čítá již 27 zemí. Dosažení kompromisu a jednomyslného souhlasu v tak velkém počtu zemí není nikterak jednoduché. Aby mohla být Evropská unie funkční a schopna přijímat rozhodnutí, musely být upraveny její rozhodovací procesy a v některých vybraných případech je Radou namísto konsenzu rozhodováno kvalifikovanou většinou; ve zbytku rada rozhoduje jednomyslně. Dle čl. 31 odst. 3 Smlouvy o Evropské unii se však může Evropská rada jednomyslně usnést, že některé rozhodnutí, které by mělo být jinak přijato jednomyslně, bude přijato Radou kvalifikovanou většinou. Aby český zástupce vlády mohl při hlasování v Evropské radě

¹³¹ Návrh legislativního aktu je projednáván ve zkráceném řízení v případě, že je takový návrh označen vládou za naléhavý.

vyslovit souhlas s rozhodováním Rady kvalifikovanou většinou, musí s tímto předem vyslovit souhlas Senát.

Bez předchozího souhlasu Senátu dále nelze za Českou republiku vyslovit souhlas v Evropské radě při rozhodování o změně ustanovení třetí části Smlouvy o fungování Evropské unie podle čl. 48 odst. 6 Smlouvy o Evropské unii, nelze vyslovit souhlas v Radě, popřípadě Evropské radě, při rozhodování o dalších případech použití řádného legislativního postupu nebo rozhodování kvalifikovanou většinou podle čl. 153 odst. 2, čl. 192 odst. 2, čl. 312 odst. 2 a čl. 333 odst. 1 a 2 Smlouvy o fungování Evropské unie, a dále nelze vyslovit souhlas v Radě při rozhodování o vhodných opatřeních k dosažení cílů stanovených smlouvami, na nichž je založena Evropská unie, podle čl. 352 Smlouvy o fungování Evropské unie, nejde-li o opatření nezbytná pro fungování vnitřního trhu.

Bez předchozího souhlasu Senátu nelze rovněž za Českou republiku vyslovit při hlasování souhlas

a) v Evropské radě při rozhodování o použití řádného legislativního postupu nebo rozhodování kvalifikovanou většinou podle čl. 48 odst. 7 Smlouvy o Evropské unii,

b) v Radě při rozhodování o určení aspektů rodinného práva s mezinárodním prvkem, které mohou být předmětem aktů přijatých řádným legislativním postupem, podle čl. 81 odst. 3 Smlouvy o fungování Evropské unie.

Přijetím Lisabonské smlouvy byly vymezeny oblasti - politiky, v nichž působí výlučně Evropská unie¹³² (zde členské země nesmějí bez pověření Evropskou unií přijímat právní předpisy), politiky, kde Evropská unie spolupůsobí s členskými státy¹³³, politiky doplňkové, v nichž má Evropská unie toliko pravomoc vykonávat podpůrné aktivity ke koordinaci postupu ve všech členských státech. Evropská unie jedná podle zásady subsidiarity v oblastech, které nespádají do její výlučné pravomoci pouze tehdy a do té míry, pokud cílů zamýšlené činnosti nemůže být dosaženo uspokojivě členskými státy na úrovni ústřední, regionální či místní, ale spíše jich, z důvodu jejího

¹³² Výlučná pravomoc.

¹³³ Sdílená pravomoc.

rozsahu či účinků, může být lépe dosaženo na úrovni Evropské unie.¹³⁴ Podle zásady proporcionality nepřekročí obsah ani forma činnosti Evropské unie rámec toho, co je nezbytné pro dosažení cílů Smluv¹³⁵. Podle čl. 8 Protokolu o používání zásad subsidiarity a proporcionality¹³⁶ má Soudní dvůr Evropské unie pravomoc rozhodovat o žalobách týkajících se porušení zásady subsidiarity některým legislativním aktem, které podal podle čl. 263 SFEU členský stát nebo které členský stát předal v souladu se svým právním řádem jménem svého vnitrostátního parlamentu či některé jeho komory. Na tato ustanovení navazuje jednací řád Senátu (§ 119p a násl. zákona o jednací řádu Senátu), který dává Senátu pravomoc podat žalobu týkající se porušení zásady subsidiarity legislativním aktem podle práva Evropské unie. Předseda Senátu po schválení návrhu žaloby vládě, která doručí usnesení Senátu o schválení návrhu žaloby spolu s textem žaloby vládě, jež je předá Soudnímu dvoru Evropské unie. Předseda Senátu zašle usnesení a text žaloby rovněž k informaci předsedovi Poslanecké sněmovny a vládnímu zmocněnci pro zastupování České republiky před Soudním dvorem Evropské unie. Vládní zmocněnec pro zastupování České republiky před Soudním dvorem Evropské unie poskytuje osobám pověřeným zastupováním Senátu podle veškerou potřebnou součinnost stran toho, jak v řízení vystupovat, aniž by tím byl dotčen jeho vztah k vládě a jejímu stanovisku k předmětu řízení.

5.14.2 KONTROLA VLÁDY SENÁTEM

Shrneme-li výše uvedené, tak vedení zahraniční politiky a tím i vystupování a rozhodování v mezinárodních organizacích, je doménou moci výkonné. Evropská unie, jejíž součástí je i Česká republika, je však mezinárodní organizací, která nemá na celém světě srovnání a tím i přináší některé výjimky ze shora uvedeného pravidla. Evropská unie vykonává celou řadu pravomocí, jež na ní přenesly její členské státy, které se zavázaly tyto přenesené pravomoci nevykonávat. Sem patří i vydávání právních předpisů ve smluvených oblastech. Zatímco vedení zahraniční politiky je sférou moci výkonné, tak provádění zákonodárné činnosti je sférou moci zákonodárné. V Evropské unii, coby mezinárodní organizaci vydávající právní předpisy závazné pro

¹³⁴ Čl. 5 odst. 3 Smlouvy o Evropské unii.

¹³⁵ Čl. 5 odst. 5 Smlouvy o Evropské unii.

¹³⁶ Protokol připojený ke Smlouvě o Evropské unii a ke Smlouvě o fungování Evropské unie.

členské státy (a jejich občany), tak dochází ke střetu sfér působení obou jmenovaných mocí. S touto konstrukcí Evropské unie bylo nutné vyřešit dvě hlavní otázky – zda orgány výkonné moci členských zemí jednající v orgánech Evropské unie mohou „bez dozoru“ orgánů zákonodárných mocí členských zemí utvářet právní předpisy ukládající práva a povinnosti členským státům a jejich občanům, a zda orgány zákonodárné moci členských zemí mohou zasahovat do fungování Evropské unie coby mezinárodní organizace. S posilováním pravomocí Evropské unie, které převzala od svých členských států, vyvstala pak ještě další otázka, a to zda Evropská unie má k výkonu přenesených pravomocí dostatečnou legitimitu.¹³⁷

Jak již zaznělo, výše nastíněné otázky měla vyřešit Lisabonská smlouva, která posílila úlohu národních parlamentů, čímž byla posílena legitimita Evropské unie a rovněž byl posílen dozor národních zákonodárných mocí nad zákonodárnou mocí evropskou a tím také oslabeno postavení národních vlád v evropských orgánech.

Spolu s touto reformou došlo také posunu v dosavadní ústavní praxi ve vztahu Senátu k vládě. Zatímco při ustavení Senátu v roce 1996 nebyl přímý vztah Senátu a vlády příliš silný, tak přijetím čl. 10b Ústavy v roce 2001 a dále s ratifikací Lisabonské smlouvy v roce 2009 a přijetím na ní navazující novely zákona o jednacím řádu Senátu¹³⁸ byl vztah Senátu k vládě posílen. Senát byl také na poli evropské integrace posílen ve vztahu k Poslanecké sněmovně, kdy v některých případech získal ve vztahu k ní silnější postavení. Jak by se dalo čekat, takovéto posílení pravomocí Senátu nebylo ani tak dobrovolným dobrodiním Poslanecké sněmovny¹³⁹, jako spíše nutností provést patřičné úpravy vynucené evropskou legislativou.

Jelikož je vláda odpovědná Poslanecké sněmovně, je posílení některých pravomocí Senátu poněkud vybočující z dosavadních mantinelů Ústavy. Senátu zcela samostatně a bez součinnosti s Poslaneckou sněmovnou přísluší kontrolovat, zda návrhy aktů Evropské unie jsou v souladu se zásadou subsidiarity a v případě, že zásada subsidiarity byla porušena, je oprávněn podat žalobu k Evropskému soudnímu dvoru. Senát dále uděluje vládě souhlas k učinění některých vyjmenovaných rozhodnutí

¹³⁷ Posílením úlohy Evropského parlamentu byly paradoxně oslabeny parlamenty národní a jejich legitimita.

¹³⁸ Ten byl novelizován zákonem č. 162/2009 Sb.

¹³⁹ Jak ukazuje historie, Poslanecká sněmovna již od samého počátku existence Ústavy nechce Senátu dobrovolně přenechávat ústavní pravomoci.

v orgánech Evropské unie a v neposlední řadě má vláda povinnost pravidelně a předem Senát informovat o otázkách souvisejících se závazky z členství v Evropské unie. Byť nemá Senát právo vyslovit vládě nedůvěru, může na poli evropské politiky nemálo omezit její volný manévrovací prostor. Dalo by se tak říci, že se Senát stává nejen strážcem ústavnosti, ale také strážcem národních zájmů v Evropské unii.

Posílením „evropských“ pravomocí Senátu může být pro vládu obtížným. Bezpochyby je přínosem, že malé pravomoci Senátu byly posíleny, avšak pozice vlády v evropských záležitostech může být tímto nemálo ztížena. Vláda bude napříště muset získat v některých věcech souhlas obou parlamentních komor a bude tak muset vynakládat větší úsilí při informování obou komor parlamentu a při získávání jejich potřebných souhlasů.

Senát patrně bude chtít své nově nabyté evropské pravomoci využít, a lze předpokládat, že evropské agendě bude věnovat vyšší pozornost. Vzhledem k tomu, že české vlády zpravidla nebývají silné, je otázkou, zda takovéto posílení pravomocí Senátu neohrozí akceschopnost vlády v evropských záležitostech. Jak se ukázalo, pozici vlády v evropských záležitostech již nemálo komplikoval prezident republiky Klaus, který zcela otevřeně (a viditelně za hranou ústavnosti) prezentoval jménem České republiky odlišné postoje, než vláda. Lze očekávat, že v budoucnu přímo volený prezident republiky, jež bude mít prakticky silnější legitimitu než vláda, bude v těchto trendech pokračovat a povede vlastní zahraniční politiku, což může celkově destabilizovat a oslabit českou pozici v rámci Evropské unie.

Vláda by Senátem z povahy věci měla být kontrolována, pokud v orgánech Evropské unie hlasuje o přijetí legislativního aktu, avšak v případě, že nejedná v Evropské unii v zákonodárných věcech a její rozhodnutí jsou spíše charakteru zahraničně-politického, je v takovémto případě kontrola ze strany Senátu nesystémová. Najít dělicí čáru mezi oběma oblastmi je však obtížné, ne-li nemožné.

5.15 RATIFIKACE MEZINÁRODNÍCH SMLUV

Česká republika je smluvní stranou u řady mezinárodních smluv. Většina z nich však nepodléhá ratifikaci. Ratifikaci jsou podrobeny pouze smlouvy víceméně závažnějšího politického nebo hospodářského obsahu či smlouvy o základních lidských právech a svobodách. Jedná se především o smlouvy, které mají změnit vnitrostátní

poměry.¹⁴⁰ Dle čl. 63 odst. 1 písm. b) Ústavy sjednává a ratifikuje mezinárodní smlouvy prezident republiky; sjednávání mezinárodních smluv může přenést na vládu nebo s jejím souhlasem na její jednotlivé členy. Než tak ale učiní, potřebuje v některých případech souhlas obou komor Parlamentu. Na základě čl. 49 Ústavy se jedná o smlouvy upravující práva a povinnosti osob, smlouvy spojenecké, mírové a jiné politické smlouvy, z nichž vzniká členství České republiky v mezinárodní organizaci, smlouvy hospodářské, jež jsou všeobecné povahy, a smlouvy o dalších věcech, jejichž úprava je vyhrazena zákonu.

U schvalování takovýchto mezinárodních smluv budou Poslanecká sněmovna i Senát vyslovovat souhlas samostatně a nesouhlas jedné komory znamená odepření souhlasu k ratifikaci Parlamentu jako celku.

Z povahy věci je také logické, že schvalování mezinárodních smluv bude ušetřeno pozměňovacích návrhů poslanců a Senátu jako celku – negociace provádí za Českou republiku vláda, popř. prezident republiky, nikoli poslanci či Senát – a v Poslanecké sněmovně proběhnou pouze dvě čtení, která budou zakončena vyslovením (ne)souhlasu s ratifikací nebo (ne)souhlasu s odstoupením od mezinárodní smlouvy, s jejíž ratifikací byl již vysloven souhlas; Poslanecká sněmovna může též rozhodnout, že jednání odročuje.¹⁴¹

V Senátu tomu je obdobně.¹⁴² Mezinárodní smlouva je nejprve předložena některému z výborů, a pak je o souhlasu s její ratifikací, popř. o návrhu na odstoupení od ní, hlasováno na plénu.

Tzv. Euronovelou Ústavy bylo umožněno přenést mezinárodní smlouvou některé pravomoci orgánů České republiky na mezinárodní organizaci nebo instituci.¹⁴³ Ke schválení takovéto mezinárodní smlouvy je zapotřebí dosáhnout v obou komorách Parlamentu kvalifikované tří pětinové většiny¹⁴⁴. Schvalovací postup bude stejný jako u mezinárodních smluv podle čl. 49 Ústavy s tou výjimkou, že kvorum pro vyslovení souhlasu bude vyšší.

¹⁴⁰ POTOČNÝ, M.; ONDŘEJ, J., *Mezinárodní právo veřejné – zvláštní část*. 4. doplněné a rozšířené vydání. Praha: C. H. Beck, 2003, str. 194.

¹⁴¹ § 108 zákona o jednacím řádu Poslanecké sněmovny.

¹⁴² § 115 až § 117c zákona o jednacím řádu Senátu.

¹⁴³ Jednalo se o nutnou legislativní změnu před vstupem České republiky do Evropské unie.

¹⁴⁴ Alespoň tři pětiny všech poslanců a tři pětiny přítomných senátorů.

O tom, zda Česká republika vstoupí či nevstoupí do Evropské unie, resp. zda se stane členem Evropských společenství, však nerozhodoval Parlament, nýbrž občané přímo v referendu – jednalo se o referendum ad hoc. Byť s možností rozhodování občanů přímo v referendech Ústava počítá (čl. 2 odst. 2), ústavní zákon, který by umožnil konání celostátních referend o předem neurčitém obsahu, nebyl doposud přijat.

Přenesení státních pravomocí na jiný subjekt a zřeknutí se části suverenity je bezpochyby velmi závažnou otázkou, proto klade Ústava za podmínku pro přijetí takovéto změny dosažení stejného kvóra jako pro přijetí ústavních zákonů.

Zahraniční politika a sjednávání mezinárodních smluv je doménou moci výkonné. Prezident republiky v souladu s čl. 63 Ústavy sjednává a ratifikuje mezinárodní smlouvy. Vzhledem k tomu, že tato pravomoc prezidenta republiky je tzv. kontrasygnovaná (k platnosti aktu prezidenta republiky je zapotřebí spolupodpisu člena vlády), povede prakticky vyjednávání o obsahu mezinárodní smlouvy vláda a podpis prezidenta na mezinárodní smlouvě je toliko formálním aktem, za který prezident nenese odpovědnost. Vzhledem k tomu, že v případě smluv dle čl. 10a Ústavy a smluv vyjmenovaných v čl. 49 Ústavy musí udělit předchozí souhlas s ratifikací (nebo k odstoupení od nich) Parlament (tj. jak Poslanecká sněmovna, tak i Senát), tak se v tomto případě stává Senát rovnocenným partnerem vlády. Jelikož se v daném případě neuplatní fikce souhlasu Senátu (např. v případě, že by se Senát k návrhu mezinárodní smlouvy včasné nevyjádřil ať už kladně, či záporně), musí vláda Senát přesvědčit, že k předkládané mezinárodní smlouvě či k odstoupení od ní má udělit souhlas.

5.16 PARLAMENTNÍ DIPLOMACIE

Jakkoli vedení zahraniční politiky spadá do kompetence exekutivy, působí na zahraniční politiku také Parlament. Kromě zmiňovaných vztahů Parlamentu a vlády při vysílání vojáků do zahraničí, při udělování souhlasu Parlamentu k ratifikaci mezinárodních smluv nebo např. při vyhlášení válečného stavu, působí Parlament na zahraniční politiku také přímo formou tzv. parlamentní diplomacie, prostřednictvím které napomáhá k vytváření dobrého obrazu České republiky v zahraničí a také prohloubení politických, kulturních a obchodních kontaktů státu i českých podnikatelských subjektů, a tím podporuje hospodářský rozvoj ČR.

Senát na jedné straně vytváří parlamentní delegace spolu s Poslaneckou sněmovnou, na straně druhé vytváří delegace vlastní – senátní. Diplomatické aktivity Senátu jsou konány např. v rámci Visegrádské čtyřky, Regionálního partnerství, Asociace evropských senátů a také v rámci různých bilaterálních kontaktů v rámci Evropské unie, jakož i dalších států světa, kdy senátoři jednají jak s parlamentními, tak i s vládními představiteli. Senát na jedné straně vysílá své delegace do zahraničí, na straně druhé přijímá zahraniční delegace na domácí půdě. Cílem parlamentní diplomacie není řešení konfliktů, ale předcházení jim.¹⁴⁵ To je ostatně v souladu s koncepcí Senátu jako parlamentní komory zaměřující se na dlouhodobé politické cíle a na utváření stability.

Úloha parlamentní diplomacie byla zajisté posílena v rámci Evropské unie přijetím Lisabonské smlouvy. V čl. 12 Smlouvy o Evropské unii je výslovně zakotveno, že vnitrostátní parlamenty aktivně přispívají k dobrému fungování Evropské unie tím, že se podílejí na meziparlamentní spolupráci mezi vnitrostátními parlamenty a Evropským parlamentem v souladu s protokolem o úloze vnitrostátních parlamentů v Evropské unii. Senát se tak na poli diplomacie stává partnerem vlády, které napomáhá vytvářet cenné mezinárodní kontakty.

Součástí přípravy na senátní diplomacii je každoroční setkání senátorů s vedoucími zastupitelských úřadů v ČR, kterého se též účastní ministr zahraničních věcí. Aby byla senátní diplomacie úspěšná, je zapotřebí, aby Senát konzultoval s vládou, resp. s Ministerstvem zahraničních věcí koncepci zahraniční politiky České republiky, a aby alespoň v základních rysech byla senátní diplomacie propojena s diplomacií vládní a v mezinárodním poli tak utvářela jednotný obraz o České republice.

Jako příklad mediálně sledované diplomatické mise Senátu můžeme jmenovat cestu předsedy Senátu Petra Pitharta v roce 2001 na Kubu. Petr Pithart zde jednal s Fidelem Castrem o propuštění zadržených Ivana Pilipa a Jana Bubeníka, kdy tato mise nakonec skončila úspěchem ústícím v propuštění obou zadržených.

Jednou z činností Senátu je také udržování kontaktů s krajany v zahraničí. Kromě výboru pro zahraniční věci, obranu a bezpečnost Senát pravidelně vytváří stálou komisi Senátu pro krajany žijící v zahraničí. Senátoři každým rokem absolvují řadu

¹⁴⁵ KYSELA, J. *Dvoukomorové systémy*. 1. vydání. Praha: Eurolex Bohemia, 2004, str. 501

zahraničních cest nebo pořádají setkání s krajany na půdě Senátu. Touto svou činností rovněž spolupůsobí s vládou v oblasti zahraniční politiky České republiky. Především pohnuté dějiny 20. století ukázaly, jak mohou být kontakty se zahraničními českými krajany cenné, avšak nejen s ohledem na naši minulost považují udržování těchto kontaktů za velmi přínosné.

5.17 KONTROLNÍ FUNKCE PARLAMENTU

Parlament nevykonává pouze činnost normotvornou, ale i kontrolní. Tu vykonává zejména prostřednictvím komisí a vyšetřovacích komisí. Parlament vykonává ve vztahu k vládě svou kontrolní činnost také za pomoci interpelací, kdy v případě, že zjistí nějaká pochybení vlády, může využít institutu vyslovení nedůvěry vládě.

5.17.1 KOMISE A VYŠETŘOVACÍ KOMISE

Komise, jež mohou být stálé¹⁴⁶ či dočasné¹⁴⁷, zřizuje dle čl. 31 Ústavy jak Poslanecká sněmovna, tak i Senát. Úkoly jim stanovuje komora, která je zřídila.¹⁴⁸ Členem komise nemůže být člen vlády,¹⁴⁹ zato členem komise může být i nečlen zákonodárského sboru – bude se jednat zejména o odborníky na komisí řešenou problematiku.

¹⁴⁶ V současnosti (volební období 2010 až 2014) má Poslanecká sněmovna tyto stálé komise: Stálá komise pro kontrolu činnosti Bezpečnostní informační služby, Stálá komise pro kontrolu činnosti Národního bezpečnostního úřadu, Stálá komise pro kontrolu činnosti Vojenského zpravodajství, Stálá komise pro kontrolu použití odposlechů a záznamů telekomunikačního provozu a použití sledování osob a věcí, rušení provozu elektronických komunikací a kontrolu činnosti inspekce Policie, Stálá komise pro práci kanceláře Poslanecké sněmovny, Stálá komise pro rodinu a Volební komise. Senát má v současnosti tyto stálé komise: Stálá komise Senátu pro krajany žijící v zahraničí, Stálá komise Senátu pro ochranu soukromí, Stálá komise Senátu pro práci Kanceláře Senátu, Stálá komise Senátu pro rozvoj venkova, Stálá komise Senátu pro sdělovací prostředky, Stálá komise Senátu pro Ústavu České republiky a parlamentní procedury, Volební komise.

¹⁴⁷ V současnosti (v roce 2011) nemá Poslanecká sněmovna tuto žádné dočasné komise. Minulá Poslanecká sněmovna měla např. Dočasnou komisi pro řešení majetkových otázek mezi státem a církvemi a náboženskými společnostmi. V současnosti (v roce 2011) nemá Senát žádnou dočasnou komisi. V minulosti měl Senát např. Dočasnou komisi Senátu pro posouzení ústavnosti Komunistické strany Čech a Moravy, či Dočasnou komisi Senátu pro zjištění osob z politických důvodů zadržovaných, vězněných a jinak perzekuovaných běloruským režimem.

¹⁴⁸ § 47 zákona o jednacím řádu Poslanecké sněmovny a § 43 zákona o jednacím řádu Senátu.

¹⁴⁹ Byť by z doslovného znění čl. 32 Ústavy mohlo vyplývat, že člen vlády, který není poslancem ani senátorem jím být může.

Poslanecká sněmovna, které je svěřena pravomoc dohlížet nad vládou, je oprávněna vytvářet vyšetřovací komise¹⁵⁰. Toto oprávnění jí dává čl. 30 Ústavy. Senát možnost vytváření vyšetřovacích komisí nemá. Vyšetřovací komise může vyšetřovat pouze věc veřejného zájmu, což je ovšem ustanovení takřka všeobjímající. Vyšetřovací komise se může stát účinným nástrojem kontroly vlády v případě, kdy je vláda menšinová. Na základě jejího šetření mohou být Sněmovnou dávana vládě určitá doporučení či žádosti o konání, krajní reakcí na poznatky zjištěné vyšetřovací komisí může být i vyvolání hlasování o nedůvěře vládě. Práce vyšetřovací komise by měla být věcná a pokud možno i apolitická, což však v českém parlamentním prostředí mnohdy zavání utopii.

5.17.2 VYŠETŘOVACÍ KOMISE SENÁTU?

Senátu oproti Poslanecké sněmovně chybí právo vytvářet vyšetřovací komise. Poslanecká sněmovna zřizuje vyšetřovací komise pro „vyšetření věci veřejného zájmu“. Vyšetřovací komise zřízená Sněmovnou může na základě zákona o jednacím řádu Poslanecké sněmovny k objasnění důležitých skutečností opatřovat potřebné podklady, vyžadovat nezbytná vysvětlení a vyslýchat svědky a podle povahy věci přibrat znalce a tlumočnicka. Vzhledem k tomu, že vyšetřovací komise neslouží primárně ke kontrole vlády Poslaneckou sněmovnou, ale k vyšetření věci veřejného zájmu, by měl být právem zřizovat vyšetřovací komise obdařen i Senát. Mezi odbornou veřejností zaznívaly dokonce i názory, že právo zřizovat vyšetřovací komise by měl mít pouze a jen Senát. Udělení práva Senátu zřizovat vyšetřovací komise by nijak pozici vlády nedestabilizovalo. Naopak Senát může mít pro provádění nezávislého vyšetřování některých věcí lepší předpoklady, než má vládu ustavující Poslanecká sněmovna, zejména zde nemusí panovat snaha krýt vládní pochybení, k čemuž mohou sněmovní

¹⁵⁰ V současnosti (v r. 2012) Poslanecká sněmovna nemá žádnou vyšetřovací komisi. Minulá Poslanecká sněmovna ustavila např. Vyšetřovací komisi pro vyšetření důvodů a souvislostí neoprávněného udělování akademických titulů na Fakultě právnické Západočeské univerzity v Plzni, včetně vyšetření role Akreditační komise a MŠMTV při garanci a kontrole kvalit vysokoškolského vzdělávání na veřejných a soukromých vysokých školách v České republice, Vyšetřovací komisi pro vyšetření neoprávněných zásahů do soukromého a rodinného života některých osob uskučňovaných za účelem nátlaku na členy Parlamentu České republiky, Vyšetřovací komisi pro vyšetření prorůstání organizovaného zločinu a zájmových skupin do činnosti orgánů veřejné moci, či Vyšetřovací komisi Poslanecké sněmovny k vyšetření okolností výběrového řízení a uzavření smlouvy na dodávku výkonového mytá pro nákladní vozidla nad 12 tun mezi Českou republikou a firmou Kapsch.

vyšetřovací komise s vládní většinou tíhnout. To zejména s ohledem na skutečnost, že u Senátu lze předpokládat odlišné složení než u Poslanecké sněmovny, resp. že vládní (sněmovní) většina bývá za časté v Senátě menšinou.

5.17.3 INTERPELACE

Dalším z nástrojů kontroly Parlamentu vůči vládě je možnost interpelovat členy vlády. Interpelací rozumíme veřejný dotaz poslance adresovaný členu vlády, který se týká jeho resortu. Podle čl. 53 Ústavy má každý poslanec právo interpelovat vládu nebo její členy ve věcech jejich působnosti. Interpelovaní členové vlády odpovědí na interpelaci do třiceti dnů od jejího podání.

Je-li interpelována vláda, zodpovídá kladené otázky předseda vlády, ten se však může nechat na základě čl. 77 odst. 2 Ústavy zastoupit jiným ministrem. Jednotliví ministři jsou interpelováni pouze v otázkách týkajících se jejich rezortů, přičemž tito se nemohou nechat při odpovědi zastoupit jiným členem vlády, což vyplývá z dikce „interpelování členové vlády odpovědí“.

Jak je z dikce čl. 53 Ústavy patrné, právo interpelovat ústavodárce svěřil pouze poslancům, a tedy senátoři členy vlády interpelovat nemohou. Je to dáno tím, že vláda odpovídá pouze a jen Poslanecké sněmovně, a že osud vlády závisí na tom, zda má v Poslanecké sněmovně většinu, a proto také pouze a jen poslancům přísluší právo pomocí interpelací zjišťovat, jakým způsobem vláda jako celek či její jednotliví členové pracují. Interpelace je jediným kontrolním nástrojem, který poslancům umožňuje kontrolovat jednotlivé členy vlády, jinak má vláda odpovědnost kolektivní.

Bližší úpravu interpelací obsahuje jednací řád Poslanecké sněmovny. Ten rozlišuje interpelace písemné a ústní. Jak již bývá zvykem nejen v české parlamentní kultuře ale také v parlamentních kulturách vyspělých západních demokracií¹⁵¹, ústní interpelace bývají mnohdy pouhým „divadlem“, které má zapůsobit na voliče.

¹⁵¹ Obzvláště známé jsou interpelace v britské poslanecké sněmovně, kdy se poslanci doslova předhánějí v tom, který z nich položí dotaz ministrovi či okomentuje jeho výstup (známé bývají scény, kdy povstane najednou i pět poslanců, aby přednesli svůj příspěvek navazující na právě proběhnuvší přednes ministra). Tyto interpelace bývají často vysílány televizí BBC a umožňují voličům sledovat vystoupení svých poslanců (či ministrů) a jejich oponentů. Že se ve Velké Británii poslaneckým interpelacím věnuje nemalá pozornost dokazuje i známé dílo autorů Jonathana Lynna Antony Jaye „Jistě pane ministře“ a „Jistě pane premiére“. Viz např. LYNN, J.; JAY, A. *Jistě pane ministře*. I. část. Praha: AURORA, 2002, str. 19 až 20, 194 až 195, či LYNN, J.; JAY, A. *Jistě pane ministře*. II. část. Praha: AURORA, 2003, str. 96 až 99, 306.

Interpelace slouží především opozičním poslancům k tomu, aby mohli v souladu se svou opoziční rolí uskutečňovat důslednou kontrolu vlády. Vzhledem k tomu, že moderní vývoj vztahu vlády a parlamentu ukazuje, že dochází k posunu od modelu konkurence vlády a parlamentu k modelu konkurence koalice¹⁵² a opozice, je právo poslance interpelovat ministry poměrně významným oprávněním. Jako ne zcela žádoucí proto lze hodnotit občasný postup některých poslanců vládní koalice, kdy tito ve snaze zabránit interpelacím, využívají svého oprávnění a interpelují vlastní ministry jen proto, aby zablokovali možnost opozičních poslanců klást ministrům nepříjemné dotazy.¹⁵³ Na druhou stranu je ovšem třeba podotknout, že otázky, na které se pro vyčerpání časového limitu nedostalo, lze položit ministrovi písemně, což však již volič nemá možnost sledovat bezprostředně u televizní obrazovky.

5.17.4 INTERPELACE SENÁTORŮ A PRÁVO SENÁTORA NA INFORMACE

Jak již bylo výše uvedeno v kapitole 5.17.3, senátoři oproti svým parlamentním kolegům z Poslanecké sněmovny právem interpelovat vládu či její jednotlivé členy nedisponují – toto právo je Ústavou přičleněno pouze poslancům. Senát má ve vztahu k vládě oproti Poslanecké sněmovně slabší postavení. Je však otázkou, zda by bylo nekoncepční, kdyby Ústava možnost senátorů veřejně klást členům vlády dotazy přece jen zakotvila. Ve světě svobodného přístupu k informacím se však omezení senátorů veřejně pokládat otázky členům vlády jeví jako nedůvodné. Interpelace sama o sobě není způsobilá přivodit pád vlády či výměnu ministra¹⁵⁴ a je nepochybné, že ke kvalitnímu výkonu své práce senátor relevantní informace potřebuje. Řada senátorů vyvíjí své aktivity přímo v regionech (jsou svým způsobem místními „ombudsmany“), kde získávají podněty občanů, které nesměřují pouze k legislativním změnám, ale také k práci orgánů státní správy. Senátoři tak mohou samotné vládě adresovat řadu

¹⁵² Pozn.: Samozřejmě za předpokladu, že vláda není jednobarevná.

¹⁵³ Stalo se tak např. 1.2.2007, kdy koaliční poslanci bránili své ministry (především premiéra Topolánka) před „smrštěnými otázkami“ opozičních poslanců, kteří se ministrů nepříjemně vypyčovali na záležitosti okolo kauzy údajného úplatku pro vicepremiéra Jiřího Čunka (KDU-ČSL). Stejně tak v minulosti bránili straničtí kolegové před otázkami opozice premiéra Stanislava Grosse.

¹⁵⁴ Ačkoli je nutno připustit, že v rovině nikoli právní, ale politické odpovědnosti, výsledek interpelace může ohrozit setrvání ministra ve vládě, popř. že může způsobit pád vlády v důsledku vyslovení nedůvěry či dobrovolného podání demise.

poznatků, které by vláda jinak nezískala. Není třeba sáhodlouze vysvětlovat, že ne jeden ministerský úředník je mnohdy prakticky vzdálen problému, který řeší. Senátor, který oproti němu může mít přímý (osobní) kontakt na účastníky, jichž se rozhodování ministerstva dotýká, může fungovat jako cenný zprostředkovatel informací mezi oběma stranami. Při podnětech „zdola“ ve vztahu k vládě či ministerstvům senátor zajisté působí také jako filtr oddělující podněty důležité od těch ostatních. Vzhledem k tomu, že Senát byl mimo jiné koncipován jako orgán, který měl propojit regiony s nejvyšším patrem politiky, lze se přiklonit k názoru, že by měl pro tuto svou zamýšlenou úlohu být vybaven pokud možno maximem potřebných oprávnění.

Senátoři sice nejsou Ústavou vybaveni právem ministry interpelovat, jednací řád Senátu však zakotvuje ve svém § 12 právo senátora požadovat od ministra informace a vysvětlení potřebná pro výkon své funkce; předmětné oprávnění ale není právo na interpelaci schopno nahradit. Odhlédneme-li od faktu, že oprávnění poslance na interpelaci ministra zakládá samotná Ústava, kdežto právo na informace je senátorům přiznáno pouhým zákonem, tak veřejná interpelace přece jenom dodává pokládanému dotazu větší váhu a více nutí dotázaného na tento dotaz odpovědět. Současné oprávnění senátora požadovat po ministru informace a vysvětlení má povahu pouhé neveřejné interní komunikace. Při nedodržení povinnosti určené § 12 zákona o jednacím řádu Senátu neplyne členu vlády žádná sankce. Je pravdou, že rovněž nevznikne žádná sankce členu vlády při nedodržení povinnosti uložené čl. 52 odst. 2 Ústavy, avšak veřejné projednání dotazu nutí povinného ministra k tomu, aby kladené otázce věnoval vyšší pozornost.

V neposlední řadě při veřejné interpelaci může volič sledovat, jak jím zvolený zástupce zákonodárského sboru pracuje. Málo kdo zná poslance pocházející z jeho regionu. U senátorů tomu je poněkud jinak, neboť senátní předvolební kampaň je přece jen o poznání více zaměřena na konkrétní osoby. Lidé, kteří své senátory znají, by v případě svěření práva interpelovat členy vlády mohli sledovat, jak jejich senátor pracuje, zejména pokud by se interpelace týkala záležitosti z volebního obvodu senátora, přičemž toto by mohlo přispět k vyšší oblibě Senátu u voličstva.

Je však pravdou, že poslanecké interpelace jsou mnohdy více než nástrojem pro získání potřebné odpovědi politickým divadlem, a že by patrně nebylo žádoucí pravidelná divadla, tak jak je známe ze čtvrtetních schůzí Poslanecké sněmovny,

přenést i do Senátu, neboť dalšími interpelacemi by byli ministři připravováni o svůj drahocenný čas. Rozumným kompromisem by proto mohlo být právo senátora veřejně interpelovat ministra tehdy, pokud mu nebude z jeho strany dostatečně poskytnuta informace či vysvětlení postupem dle ust. § 12 zákona o jednacím řádu Senátu, případně právo ministra nechat se u interpelací senátorů zastoupit svým náměstkem (analogicky k účasti náměstků ministrů na jednáních senátních výborů).

Oprávnění požadovat od členů vlády, vedoucích správních úřadů a orgánů územní samosprávy informace a vysvětlení potřebné pro svou činnost nemají pouze a jen senátoři, ale také orgány Senátu – toto právo jim přiznává § 46 zákona o jednacím řádu Senátu.

5.18 VEŘEJNÁ SLYŠENÍ SENÁTU

Jedním z institutů, který aktivně zapojuje odbornou i neodbornou veřejnost do politického dění, je veřejné slyšení Senátu, které upravují §§ 144 a 145 zákona o jednacím řádu Senátu. Veřejná slyšení Senátu jsou pozůstatkem myšlenky vidící Senát jako radu moudrých, ve které probíhají diskuse, na které první komoře nezbyvá čas. Význam veřejného slyšení spočívá zejména v tom, že umožňuje Senátu získávat informace tzv. z venčí, a to přímo a bezprostředně, zejména od subjektů, jichž se budoucí rozhodnutí Senátu (resp. Parlamentu) přímo dotýká. Aby mohl Parlament rozhodovat správně, musí mít k dispozici odpovídající informace. Senát má oproti vládě, která iniciuje většinu rozhodnutí, jež jsou Senátem přijímána, podstatně menší šanci si relevantní informace opatřit. Vláda má pro svou potřebu k dispozici silný byrokratický a odborný aparát, tisíce ministerských úředníků a poradců a samozřejmě také potřebné finanční prostředky, které jí umožňují, aby si potřebné informace získala (např. pomocí zadání výzkumu univerzitám či jiným institucím). Vláda samozřejmě může mít jiné politické složení a jiné cíle a záměry, než Senát, a tím pádem i snahu přijímat jiná rozhodnutí, než jaká by se Senátu zamlouvala. Aby se Senát mohl rozhodovat nezávisle a neměl možnost pouze vycházet z vládních informačních zdrojů, musí mít také k dispozici nezávislé prameny informací, ze kterých si může ověřit správnost a pravdivost informací sdělovaných mu vládou, zejména při žádosti vlády o přijetí jejího návrhu.

Jedním ze zdrojů informací, které Senát pro svou činnost potřebuje, jsou právě veřejná slyšení Senátu. Veřejného slyšení se může zúčastnit kdokoli (odborná i neodborná veřejnost) tedy i nečlen Senátu. Podněty z veřejných slyšení se pak Senát může zabývat a hlasy „zdola“ pak může reprodukovat dál v nejvyšších patrech politiky. Institut veřejných slyšení Senátu kromě přijímání potřebných informací a názorů od občanů také odbourává demokratický deficit zákonodárského sboru, neboť občané se mohou svým způsobem aktivně zapojit do tvorby právních předpisů. Občan v případě účasti na veřejném slyšení není stavěn do pasivní role posluchače (tak jak je tomu např. v případě pozorování schůzí Poslanecké sněmovny z galerií), který má pouhou možnost kontroly, jak jím zvolení zástupci plní slibovaný předvolební program, ale je zapojen do role aktivního účastníka zákonodárského procesu, který svým příspěvkem může ovlivnit rozhodnutí Parlamentu.

Veřejná slyšení Senátu mohou mít ještě jednu úlohu – přímé informování veřejnosti o záměrech vlády, Senátu či jiných státních orgánů, které jsou v Senátu projednávány. Platí tedy, že na veřejných slyšeních Senátu může Senát bezprostředně vysvětlovat a odůvodňovat občanům své záměry a postoje, odpovídat na jejich otázky a takto je přesvědčovat např. o nutnosti přijetí určitého opatření a tím přispívat k informování veřejnosti a k posilování důvěryhodnosti ústavních institucí.

Veřejná slyšení Senátu můžeme rozdělit na plenární veřejná slyšení a na výborová veřejná slyšení, přičemž ta druhá jsou samozřejmě častější. Pojem veřejné slyšení byl převzat z americké terminologie, kdy tímto pojmem jsou označována části jednání podvýborů Kongresu, ve kterých dochází ke svědeckým výpovědím expertů o kladech a záporech předkládaného návrhu zákona.¹⁵⁵

Senát je v současnosti také oblíbeným diskusním fórem a místem pořádání různých konferencí, za všechny lze zmínit např. konference věnované pátému či desátému výročí Ústavy. Debaty v senátním prostředí se nesou ve věcném duchu a jsou prosty ostrých stranických soubojů. Senát se tak pokouší kráčet ve šlépějích britské Sněmovny lordů.¹⁵⁶

¹⁵⁵ KYSELA, J. *Dvoukomorové systémy*. 1. vydání. Praha: Eurolex Bohemia, 2004, str. 504

¹⁵⁶ „Sněmovna lordů představuje místo, kde dochází bez obav o ztrátu hlasů voličů ke kultivovaným debatám, kvalifikovaně posuzujícím danou problematiku. Diskutující mají velké množství zkušeností ze svých předchozích funkcí ministerských předsedů, členů Kabinetu, guvernérů a doživotních lordů.“

5.19 VZTAH SENÁTORŮ A MINISTRŮ

Vztah členů Senátu a vlády vůči sobě navzájem, jakož i vztah senátorů k vládě a vztah ministrů k Senátu určitým způsobem předurčuje vzájemný vztah těchto orgánů a naznačuje, do jaké míry dochází k dělbě moci mezi těmito státními orgány a nakolik jsou tyto orgány nejen právně, ale i fakticky závislé či nezávislé na orgánech jiných.

Podle čl. 70 Ústavy, člen vlády nesmí vykonávat činnosti, jejichž povaha odporuje výkonu jeho funkce. Člen vlády tak nemůže být např. soudcem, členem bankovní rady ČNB, nemůže také podnikat v oboru, který se přímo dotýká resortu, jehož je ministrem, naproti tomu však může být členem Poslanecké sněmovny nebo Senátu.

Podle čl. 32 Ústavy poslanec nebo senátor, který je členem vlády, nemůže být předsedou nebo místopředsedou Poslanecké sněmovny nebo Senátu, ani členem parlamentních výborů, komise nebo vyšetřovací komise. Toto ustanovení má jednak zabránit tomu, aby při kumulaci funkcí nedocházelo k přílišnému pracovnímu vytížení jednotlivých osob (bylo by jen těžce zvládnutelné, aby ministr zároveň vykonával např. funkci předsedy Poslanecké sněmovny¹⁵⁷), jednak se tímto ustanovením má uvést do praxe dělba moci ve státě. V případě, že by člen orgánu Sněmovny nebo Senátu byl zároveň členem vlády, mohl by využít svého členství v daném výboru k ovlivnění orgánu dané komory. Zároveň by mohlo docházet ke zvýhodnění ministrů – členů Parlamentů proti ministrům, kteří členy Parlamentu nejsou.¹⁵⁸ Pole působnosti jednotlivých výborů bývá většinou podobná jako pole působnosti jednotlivých ministerstev.¹⁵⁹ Nejsilnější opoziční strany po vzoru britského parlamentu sestavují tzv. stínovou vládu¹⁶⁰. Stínoví ministři pak mají za úkol být lídry opozice pro jednotlivé

ROVNÁ, L., A. *Kdo vládne Británii?* 1. vydání. Praha: SOCIOLOGICKÉ NAKLADATELSTVÍ (SLON), 2004, str. 131

¹⁵⁷ I když si lze představit, řešení spočívající v tom, že předseda Poslanecké sněmovny nebo Senátu by byl např. ministrem bez portfeje.

¹⁵⁸ SYLLA, M. In HENDRYCH, D.; SVOBODA, C. a kolektiv. *Ústava České republiky. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Bech, 1997, str. 49.

¹⁵⁹ Např. rozpočtový výbor a ministerstvo financí, výbor pro obranu a ministerstvo obrany, výbor pro zdravotnictví a ministerstvo zdravotnictví, zemědělský výbor a ministerstvo zemědělství, výbor pro životní prostředí a ministerstvo životního prostředí atd.

¹⁶⁰ Stínová vláda je složena z osob, které politická strana hodlá v případě volebního úspěchu dosadit do vlády.

resortní odvětví. Je proto žádoucí, aby předsedy výborů komor Parlamentu byli právě členové opozičního tábora, a to z důvodu dokonalejší dělby moci.

5.19.1 ÚČAST MIMISTRŮ NA JEDNÁNÍCH PARLAMENTU

Podle čl. 38 odst. 1 Ústavy má člen vlády právo účastnit se schůzí obou komor, jejich výborů a komisí. Udělí se mu slovo, kdykoliv o to požádá. Podle tohoto ustanovení tedy i ti ministři, kteří nejsou členy příslušné komory Parlamentu, jsou vybaveni oprávněním, aktivně se účastnit jednání příslušné komory. Ministři tohoto oprávnění využívají především při prosazování „svých“ zákonů, a to především v Poslanecké sněmovně, kde také mají své lavice, které jsou umístěny čelem k poslancům, a to mezi řečnickým pultem a vyvýšenými lavicemi předsedy a místopředsedů Sněmovny. V Senátu takovéto zvláštní lavice pro celou vládu chybí, což je dáno i tím, že není zvykem, aby se zasedání Senátu účastnila celá vláda. Jednání Senátu se zpravidla účastní pouze jednotliví ministři při prosazování „svých“ zákonů. Méně hojná účast ministrů na Senátních jednáních je bezesporu dána tím, že vláda odpovídá pouze Poslanecké sněmovně.

Oprávnění ministrů kdykoli s přednostním právem vystoupit se svým příspěvkem do diskuze je hojně využívána, a to zejména během rozprav při hlasování o důvěře či nedůvěře vládě a při schvalování státního rozpočtu či jiného zákona, jehož projednávání je sledováno médii.

Oproti odstavci 1, který zakotvuje právo, odst. 2 čl. 38 odst. Ústavy zakotvuje povinnost členů vlády účastnit se schůzí Poslanecké sněmovny na její vyžádání. Podle tohoto ustanovení je člen vlády povinen se osobně dostavit do schůze Poslanecké sněmovny na základě jejího usnesení. To platí i o schůzi výboru, komise nebo vyšetřovací komise, kde se však člen vlády může dát zastupovat svým náměstkem nebo jiným členem vlády, není-li výslovně požadována jeho osobní účast. Tomuto oprávnění Poslanecké sněmovny se říká citační právo, které znamená povinnost státních funkcionářů dostavit se k jednání státních orgánů, jestliže se tyto orgány o tom usnesou.¹⁶¹ Citační právo představuje součást kontrolních oprávnění Poslanecké sněmovny.

¹⁶¹ FILIP, J. *Vybrané kapitoly ke studiu ústavního práva*. 2. doplněné vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2001, str. 260.

Citační právo ve vztahu k vládě, resp. jejím členům, Senátu chybí a členové vlády tedy nejsou povinni se dostavovat na výzvu Senátu k jeho jednání či k jednání jeho orgánů.

5.19.2 ÚČAST MINISTRŮ NA JEDNÁNÍCH SENÁTU

Zasedání Senátu jsou v souladu s čl. 34 odst. 1 Ústavy stálá, avšak zasedání Senátu může být jeho usnesením přerušeno. V době, kdy je toto zasedání přerušeno, může předseda Senátu svolat Senát ke schůzi před stanoveným termínem, přičemž je tak povinen učinit vždy, požádá-li jej o to pětina senátorů, prezident nebo vláda. Vláda tedy disponuje oprávněním svolat Senát ke schůzi a je tak vybavena možností úpožadovat po Senátu, aby se sešel a projednal věci, u nichž vláda potřebuje souhlas Senátu (může se tak jednat např. o schválení vyslání vojáku do zahraničí, souhlas k ratifikaci mezinárodní smlouvy či o přijetí zákonného opatření Senátu).

Členové vlády mají právo se účastnit schůzí Senátu, a dle § 51 odst. 2 zákona o jednacím řádu Senátu jsou jim také vyhrazena místa.¹⁶² Člen vlády nedisponuje pouze oprávněním účastnit se jednání pléna Senátu, má právo navštěvovat také jednání výborů a komisí, které Senát vytváří.¹⁶³ Ministr, který se účastní jednání pléna či výboru nebo komise Senátu má možnost kdykoli vystoupit se svým příspěvkem a má právo na to, aby mu bylo přednostně uděleno slovo. Svou účastí na jednání Senátu ministr může ovlivňovat rozhodování Senátu. Ministři zpravidla podporují prosazení „svých“ zákonů.

Jak již bylo uvedeno v kapitole 5.19.1, citační právo Senát vůči členům vlády nemá, a proto je pouze na uvážení toho kterého člena vlády, zda se (byť i na výslovný požadavek Senátu) schůze Senátu zúčastní či nikoli. Spor ohledně tohoto práva Senátu vyvolala svou neúčastí na schůzi Senátu ministryně spravedlnosti Vlasta Parkanová. *„Ministryně se hájila právě absencí citačního práva. Senát ale dal jednoznačně najevo, že takové jednání pokládá za nepřípustné pohrdání zákonodárným sborem, s nímž se nehodlá smířit. Zvláštním usnesením (č. 20 z 2. schůze Senátu dne 5. března 1998) požádal předsedu vlády Josefa Tošovského, aby zjednal nápravu, neboť nepřítomnost*

¹⁶² Ve většině případů se na schůze Senátu dostavují jen jednotliví ministři.

¹⁶³ Senát pouze nevytváří vyšetřovací komise (toto právo je svěřeno pouze Poslanecké sněmovně, což souvisí s dpovědností vlády Poslanecké sněmovně).

*zástupce vlády České republiky jako předkladatele návrhu zákona o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím, nebo nesprávným úředním postupem, který by objasnil stanovisko vlády k předneseným připomínkám senátorů, byla práce Senátu vážně ztížena. Právě tento zákon byl jediným, k němuž Senát nepřijal žádné usnesení, neboť jeho projednávání přerušil, přičemž následně uplynula třicetidenní lhůta.*¹⁶⁴ Z Ústavy povinnost člena vlády dostavit se do Senátu nevyplývá, avšak podle § 100 zákona o jednacím řádu Senátu se jednání o návrhu zákona v garančním výboru účastní jeho navrhovatel. Tedy Senát není oprávněn si vyžádat přítomnost člena vlády na svém jednání, avšak člen vlády by měl být účasten projednávání zákona, jehož je vláda předkladatelem. Vzhledem k tomu, že návrh zákona se v průběhu jeho projednávání v Poslanecké sněmovně může v důsledku pozměňovacích návrhů zcela změnit, nevystupují členové vlády při jeho projednávání v Senátu v roli zástupců předkladatelů, nýbrž zde pouze přednášejí stanovisko vlády.¹⁶⁵

Ačkoli není Senát citačním právem formálně vybaven, v praxi bývají požadavky senátorů na účast členů vlády na jeho jednáních respektovány. Na projednání vládních návrhů zákonů se do výborů Senátu dostávají zpravidla náměstkové ministrů (jenž mají předmětný zákon v působnosti), na plenární projednávání pak pravidelně dochází samotní ministři.

Tento model je vhodné zachovat, a to i pro případ posílení pravomocí Senátu ve vztahu k vládě při vyslovování (ne)důvěry popsaného v kapitole 3.4. Úlohou Senátu je v první řadě zákonodárná činnost a zasahování zákonodárné moci do exekutivy by mělo být s ohledem na zachování dělby moci přece jen limitováno.

5.19.3 SENÁTOŘI V MINISTERSKÝCH KŘESLECH

V české ústavní praxi bývá člen vlády pravidelně též členem některé ze sněmoven. Předsedové vlád se povětšinou rekrutují z řad předsedů stran, které zvítězily ve volbách do Poslanecké sněmovny. Doposud až se dvěma výjimkami, kterými byl Josef Tošovský¹⁶⁶ a Jan Fischer¹⁶⁷, se stali předsedy českých vlád předsedové

KYSELA, J. *Senát Parlamentu České republiky v historickém a mezinárodním kontextu*. Praha: Kancelář Senátu, 2000, str. 150.

¹⁶⁵ PAVLÍČEK, V. a kol. *Ústavní právo a státověda. I. díl. Obecná státověda*. Praha: Linde 2001, str. 367

¹⁶⁶ Josef Tošovský vedl vládu od 2.1.1998 do 17.7.1998, tedy do předčasných voleb.

politických stran zastoupených v Poslanecké sněmovně¹⁶⁸, přičemž tito předsedové vlád byli vždy poslanci.¹⁶⁹ Místopředsedy vlád se stávají většinou předsedové ostatních koaličních stran, popř. místopředsedové nejsilnější koaliční strany, kteří bývají zpravidla členy Poslanecké sněmovny či Senátu. Ministři se rovněž z valné části rekrutují z řad významných stranických funkcionářů a z řad poslanců či senátorů.

To, že se Senát začíná stávat stále významnějším hráčem na české politické scéně, dokládá i fakt, že řada politiků, kteří se stali členy vlády, započala svou politickou kariéru právě v Senátu. Dlouholetým senátorem byl např. premiér Mirek Topolánek, nečekaně rychlou kariéru započal v Senátu do té doby neznámý vsetínský starosta Jiří Čunek, který se takřka „přes noc“ stal předsedou KDU-ČSL a místopředsedou vlády a ministrem pro místní rozvoj. Skrze Senát se do vysoké politiky také dostal ministr zahraničních věcí Karel Schwarzenberg¹⁷⁰, senátory byli dále místopředsedové vlády Egon Lánský, Pavel Rychetský (současný předseda Ústavního soudu) a Milan Šimonovský (ministr dopravy), dále ministr zahraničních věcí Jan Kavan a ministr životního prostředí Jiří Skalický, ministr zemědělství Jan Fencel, ministr zdravotnictví Tomáš Julínek. Z ministrů druhé vlády Mirka Topolánka byli senátory kromě Karla Schwarzenberga, Jiřího Čunka a Tomáše Julínka také místopředseda vlády Alexander Vondra, ministryně zdravotnictví Daniela Filipiová a ministr kultury Václav Jehlička.¹⁷¹ V Nečasově vládě je z řad senátorů pouze Alexandr Vondra.

5.19.3.1 NEVÝHODA KUMULACE FUNKCÍ

Jak bylo výše popsáno, členové vlády bývají začasť členy některé z komor Parlamentu. Avšak nejen práce ministra, nýbrž i práce řadového poslance či senátora je poměrně časově náročná. Výkon obou funkcí jednou osobou je nežádoucí. Ministr, který je zároveň poslancem či senátorem, musí mnoho svého drahocenného času „ztratit“ účastí na schůzích parlamentních komor, přičemž tento vzácný čas tak nemůže

¹⁶⁷ Jan Fischer vedl vládu od 9.4.2009 13.7.2010.

¹⁶⁸ Také Miloš Zeman ke konci výkonu funkce předsedy vlády přestal být předsedou ČSSD, když před volbami ohlásil svůj odchod z politiky a místo předsedy strany po něm převzal Vladimír Špidla.

¹⁶⁹ Stanislav Gross byl doposud jediným premiérem, který se vzdal svého poslaneckého mandátu, což se mu stalo pro jeho setrvání ve vysoké politice osudným.

¹⁷⁰ Odmyslíme-li jeho působení v postu vedoucího kancléře prezidenta republiky Václava Havla.

¹⁷¹ Ve druhé Topolánkově vládě se tedy vystřídal celkem 6 senátorů.

účelněji využít pro práci ve svém úřadě. Vzhledem k tomu, že většina českých vlád po roce 1993 se opírala o těsnou parlamentní většinu (pokud se nejednalo o vlády menšinové), záleželo nejednou při prosazování vládních zákonů (popř. při blokaci návrhů opozice) na každém poslaneckém hlase, a tedy příslušní ministři-poslanci nejednou museli zbytečně trávit řadu hodin v parlamentních lavicích čekáním na rozhodující hlasování.¹⁷² Tento stav sice lze překlenout „vypárováním“¹⁷³, avšak to jen za situace, že vládní a opoziční tábor jsou ochotny a schopny se na tomto domluvit. Jak někdy může být hlas ministra-poslance cenný, ukazuje mediálně známý případ, kdy zraněný ministr zahraničních věcí Cyril Svoboda musel být vrtulníkem převezen z brněnské nemocnice, aby se mohl zúčastnit hlasování, kterým bylo překonáno veto prezidenta Václava Klause, jež bránilo přijetí zákona, kterým se měnila sazba daně z přidané hodnoty.

Dalším (zrcadlově opačným) negativem kumulace funkcí ministra a poslance či senátora je to, že ministr nemůže na plný úvazek vykonávat svou funkci v zákonodárném sboru. Ministr nemůže být členem výboru ani komise dané komory Parlamentu, což snižuje možnost plného obsazení těchto orgánů členy zákonodárského sboru. Ministr, který je senátorem, se rovněž nemůže naplno věnovat svému volebnímu obvodu. Proto kumulace těchto funkcí je kontraproduktivní. Obzvláště nepříjemná je takováto kumulace funkcí poslanců a ministrů u malých politických stran, které tak nemají mnoho poslanců pro sněmovní práci.¹⁷⁴ Na druhou stranu je však třeba podotknout, že nikdo dané poslance-ministry nenutí, aby zastávali obě funkce

¹⁷² Toto čekání je pro ministry obzvláště nepříjemné v případech, kdy opozice prodlužuje jednání mnohdy nekonečným řečením.

¹⁷³ Vypárování je jakousi gentlemanskou dohodou, kdy poslanec (či senátor) který se nemůže zúčastnit hlasování, se dohodne se svým kolegou z opačného (vládního či opozičního tábora), že tento se rovněž nebude účastnit hlasování. Vypárování člen zákonodárského sboru tak před hlasováním opustí jednací sál, čímž je poměr sil zachován. Jak praxe ukázala, při netolerantnosti opozice vůči vládě takováto dohoda může být nemalým problémem, to obzvláště za situace, kdy je poměr sil změněn odchodem poslanců do opačného tábora.

¹⁷⁴ Po volbách v roce 2006 získala KDU-ČSL 13 poslaneckých mandátů a 5 ministerských křesel, SZ získala dokonce 6 poslaneckých mandátů a 4 ministerská křesla. Zájem těchto stran na plném obsazení postů ve sněmovních výborech a komisích je tak výrazně oslabován odchodem kteréhokoliv poslance do vlády.

najednou. Vzdání se poslaneckého či senátorského mandátu tak může být nejen projevem odvahy¹⁷⁵, ale také vyzrálé politické kultury.

Občas zaznívají hlasy, že ministrem by měl být člen zákonodárního sboru proto, aby měl legitimitu či mandát od občanů¹⁷⁶. Takovýto argument je však zcela účelový, neboť vláda je kolektivním orgánem a svou legitimitu tento orgán jako celek odvozuje od občanů skrze Poslaneckou sněmovnu a záleží na předsedovi vlády a koaličních partnerech, zda do ministerského křesla bude nominován člověk, který ve volbách uspěl či neuspěl, popř. člověk, který se o hlasy voličů ve volbách vůbec neucházel.¹⁷⁷

Laickou veřejností je často probírána otázka platů ústavních činitelů. Dle § 34 zákona o platu a dalších náležitostech spojených s výkonem funkce představitelů státní moci není možné, aby státní představitel pobíral plat za dvě funkce. Proto ministr, který je zároveň poslancem či senátorem, bude pobírat pouze plat vyšší, tedy plat ministerský.

5.19.3.2 KLOUZAVÉ MANDÁTY

Řešením problematiky kumulace funkcí poslanců a ministrů by mohlo být zavedení tzv. klouzavých mandátů. Princip klouzavého mandátu spočívá v tom, že poslanec, který se stane ministrem, přestane svůj poslanecký mandát uplatňovat. Mandát poslance mu nezanikne, jen jej nemůže po dobu svého působení ve vládě vykonávat. Na jeho místo nastoupí náhradník, který vykonává funkci poslance do doby, po kterou je ministr-poslanec členem vlády. Přestane-li být poslanec ministrem, vrací se zpět do parlamentu, přičemž jeho náhradník přestává být poslancem. Klouzavé mandáty byly zavedeny např. na Slovensku kde každý z ministrů-poslanců má svého osobního náhradníka.¹⁷⁸

¹⁷⁵ Známy je případ Stanislava Grosse, který požadoval, aby se všichni jeho ministři vzdali svých poslaneckých mandátů a aby jim šel příkladem, sám se svého poslaneckého mandátu vzdal. Poté, co byl donucen k demisi, se ocitnul vně Poslanecké sněmovny.

¹⁷⁶ Tímto bylo např. po sněmovních volbách v r. 2002 argumentováno, proč významný politik Unie Svobody Ivan Pilip nemá být členem vlády.

¹⁷⁷ Naproti tomu ve Velké Británii smí být členem vlády pouze člen parlamentu. Vychází to však z koncepce, že vláda je výborem parlamentu, tedy koncepce od té naší poněkud odlišné.

¹⁷⁸ Srov. příspěvek Mgr. Ludka Belána na <http://ustavni2.juristic.cz/514564/clanek/ustava2>.

Zavedení klouzavých mandátů je realizovatelné pouze u poslanců. Senátoři, kteří jsou voleni ve volbách podle zásad většinového volebního systému, nemají náhradníky a tudíž zavedení klouzavých mandátů u nich nepřichází v úvahu. Ministr, který by se vzdal svého senátorského mandátu, by vystavil svou politickou stranu riziku, že by tato v doplňovacích senátních volbách senátorské křeslo znovu nezískala. Navíc šestileté volební období senátora se se čtyřletým volebním obdobím Poslanecké sněmovny a potažmo funkčním obdobím vlády neshoduje, a je proto možné, že by senátor (pokud by se stal členem vlády na počátku svého volebního senátorského období) přestal být ministrem dříve, než by jeho volební období senátora skončilo.

6 MOŽNÝ BUDOUCÍ MODEL VZTAHU SENÁTU A VLÁDY

Nedávno jsme oslavili dvacáté výročí přijetí Ústavy a s tímto kulatým výročím přirozeně vyvstávají otázky, zda by nemělo dojít k její revizi. Pro srovnání, prvorepubliková ústava trvala necelých dvacet let, lidová ústava z roku 1948 byla nahrazena ústavou socialistickou z roku 1960, která zaznamenala výraznou změnu již v roce 1968. Po roce 1989 přišla na řadu další změna ústavy a konečně od 1. ledna 1993 vstupuje v účinnost stávající Ústava.

Několikrát zaznělo, že neměnnost ústavy je hodnotou již samo o sobě (jako příklad stabilní ústavy slouží ústava USA s několika málo dodatky platí již přes 200 let), a že s ohledem na stabilizaci společenských poměrů není vhodné přistupovat k jejím častým úpravám. Naše Ústava je přes všechny své nedostatky ústavou fungující a hodící se na české ústavní tradice a společenské poměry a její radikální proměna by nebyla vhodná a mohla by destabilizovat českou společnost. Za nevhodné lze označit zavedení přímé volby prezidenta, stejně jako zavedení široké možnosti vyvolávat celostátní referenda. Nejvíce nevhodným zásahem by bylo případné zavedení většinového volebního systému při volbách do Poslanecké sněmovny. Občané České republiky mají jinou mentalitu, než občané USA či Velké Británie – zemí, ve kterých se většinový volební systém osvědčil a jinou mentalitu než občané Švýcarska – země se silnou tradicí přímé demokracie. Slepé přejímání cizích ústavních modelů či některých jejich prvků, považují za nežádoucí. Na druhou stranu se však během necelých dvaceti let účinkování Ústavy ukázalo, že Ústava vykazuje některé nedostatky, které by bylo vhodné odstranit.

Jedním z těchto nedostatků Ústavy je disproporce rozdělení pravomocí mezi Poslaneckou sněmovnu a Senátem a druhým z těchto nedostatků je to, že v návaznosti na rozložení politických sil v zemi je obtížné sestavit silnou a stabilní vládu schopnou bez větších krizí fungovat po celé čtyři roky. Bylo by žádoucí, aby tyto nedostatky byly odstraněny a byla tak posílena efektivita vládnutí za současného zachování míry legitimacy ústavních orgánů. Ačkoli vláda má přímou vazbu především na Poslaneckou sněmovnu, které je odpovědná, není její vztah k Senátu nulový, ba naopak, jak

vyplývalo z předchozího popisu, úloha Senátu stále roste na síle a jeho vztah k vládě se postupem času stává významnějším.

Ve světle povolebních událostí z roku 2006, kdy ve volbách do Poslanecké sněmovny získala 100 hlasů levice a 100 hlasů pravice a nastal tak pat (za současné nevůle vyvolat nové volby), se rozpoutaly diskuse, zda neupravit pomocí novely Ústavy počet členů Poslanecké sněmovny, a to na lichý počet (buď 199 nebo 201). V neprospěch této myšlenky hovořila skutečnost, že by pro změnu mohlo dojít k patu při prezidentských volbách, kdy ve třetím kole by hlasoval sudý počet zákonodárců namísto počtu lichého.¹⁷⁹ Rovněž současná politická situace, kdy vláda Petra Nečase po rozdělení Věcí veřejných na dvě frakce, z nichž jedna opustila vládu, a po odchodu několika poslanců z klubu ODS, není příznivá. Vláda Petra Nečase se opírá o 100 koaličních poslanců a pro podporu svých záměrů musí získávat hlasy u nezařazených poslanců nebo u opozice. Vláda tak musí vyvíjet vysoké úsilí pro překonávání senátních a prezidentských vet.

Jak již bylo mnohokrát uvedeno, vláda je odpovědna Poslanecké sněmovně, která jí vyslovuje důvěru a nedůvěru a jsou to poslanci, kdo mají ve vztahu ke členům vlády právo interpelací. Poslanecká sněmovna schvaluje státní rozpočet, podle kterého vláda hospodaří. Poslanecká sněmovna může zřizovat vyšetřovací komise, Poslanecké sněmovně náleží řada jiných kontrolních pravomocí, jimiž může ingerovat do oblasti moci výkonné. Senát takovéto možnosti nemá. Je konstruován jako instituce, jejímž posláním je stabilizace ústavního systému a jehož úlohou je být jakousi ústavní pojistkou demokracie, což je patrné například z jeho parciální obnovy, nerozpustitelnosti a jeho postavení v zákonodárství (zejména schvalování volebních zákonů) a ústavodárství a dále z pozice dohlázeatele nad ratifikací významných mezinárodních smluv a nad činností vlády v Evropské unii.

Senát by bylo možno také použít jako pojistku i v situacích, kdy po volbách do Poslanecké sněmovny vzniknou dva politické tábory disponující 100 hlasy z 200, a že by bylo vhodné v budoucnu poupravit Ústavu následujícím způsobem.

¹⁷⁹ Že takováto obava nebyla přehnaná hovořil fakt, že jak Václav Havel, tak i Václav Klaus byli voleni vždy poměrně těsnou většinou hlasů. Václav Klaus byl v roce 2003 zvolen teprve ve třetím kole třetí volby, kdy získal 142 hlasů, v roce 2008 získal Václav Klaus ve třetím kole druhé volby dokonce minimální těsnou většinu 141 hlasů ze 281.

Vláda by měla v případě, že požádá o vylovení důvěry, nebo v případě, že by byl podán v Poslanecké sněmovně návrh na vyslovení nedůvěry vládě, možnost před hlasováním v Poslanecké sněmovně obrátit se na Senát s žádostí o podporu vlády. V případě vyslovení podpory Senátu vládě alespoň 41 hlasy senátorů by vláda získala při hlasování o (ne)důvěře jeden hlas navíc. Pokud by Senát vyjádřil vládě podporu, schůze Poslanecké sněmovny s možností hlasovat o (ne)důvěře vládě by se účastnili nejen poslanci, ale také jeden pověřený zástupce Senátu (např. předseda nebo pověřený místopředseda Senátu), který by při hlasování o (ne)důvěře vládě fakticky vystupoval jako 201. poslanec. Poslanecká sněmovna by tak při daném hlasování měla jakoby o jednoho poslance více. V případě, že by vláda získala podporu Senátu, pověřený zástupce Senátu by tímto obdržel závazné stanovisko Senátu k podpoře vlády při hlasování a získal by tak imperativní mandát k účasti na jednání Poslanecké sněmovny o vyslovení (ne)důvěry vládě, kdy by byl povinen jménem Senátu hlasovat pro vyslovení důvěry vládě nebo proti vyslovení nedůvěry vládě. Senát by sám o sobě nebyl oprávněn podporu vládě vyjádřit a bylo by obligatorně zapotřebí, aby vláda Senát o podporu požádala. Možnost vlády svolat schůzi Senátu dle čl. 34 odst. 1 Ústavy by tak byla využitelná i pro výše uvedený případ.

V Senátu by se projednala žádost vlády o vyslovení podpory vlády bez rozpravy. Rozprava o podpoře vlády by tak nebyla duplicitní k rozpravě v Poslanecké sněmovně, čímž by proces ustavení vlády nebyl zbytečně.¹⁸⁰

¹⁸⁰ V německém Spolkovém sněmu při volbě spolkového kancléře rovněž neprobíhá rozprava. V českém pojetí jsou sněmovní rozpravy před hlasováním o (ne)důvěře vládě spíše další předvolební kampaní a kromě snahy politiků a jejich partají upoutat na sebe pozornost, nemají prakticky většího významu. Občan-volič zaslechl všechny předvolební sliby a programy stran v kampani před volbami a toto není zapotřebí do měsíce znova opakovat. Stěží si lze také myslet, že by se některý z poslanců nechal pro své hlasování přesvědčit právě pod tíhou argumentů padajících v této rozpravě. Možnost vystoupit před celým národem zdarma a takřka libovolně dlouho v přímém televizním přenosu má za důsledek, že rozpravy jsou nekonečně dlouhé a že návrhy na vyslovení (ne)důvěry vládě bývají takticky předkládány i před jinými volbami (před eurovolbami, volbami do obecních či krajských zastupitelstev a volbami do Senátu). Skutečný záměr svrhnout vládu tak často bývá zatlačen až kamsi do pozadí. Tato nevyzrálá česká ústavní praxe se tak bohužel diametrálně liší např. od ústavní praxe německé, kde k možnosti vyslovit nedůvěru kancléři bylo sáhnuto v šedesátileté historii moderního Německa pouze dvakrát (rovněž pouze dvakrát, kromě povinného hlasování po volbách, žádal německý kancléř o vyslovení důvěry. Naopak v České republice bylo jen od roku června roku 2006 do roku 2009 po institutu vyslovení nedůvěry vládě sáhnuto pětkrát (červen 2007, prosinec 2007, duben 2008, říjen 2008, duben 2009), čtyřikrát neúspěšně, páté hlasování způsobilo pád vlády v okamžiku, kdy Česká republika byla předsednickou zemí Evropské unie. Dle některých politologů nebylo toto svržení vlády skutečným záměrem, ale jen snahou vystoupit před eurovolbami. To, že vláda nakonec padla, zaskočilo i samotné aktéry tohoto hlasování.

Pověřený člen Senátu by se účastnil schůze Poslanecké sněmovny, kde by se nijak nezapojoval do diskuse a pouze by hlasoval dle závazného stanoviska Senátu, tj. musel by při hlasování o (ne)důvěře podpořit vládu. V případě, že by vláda na svou žádost podporu Senátu nezískala, žádný zástupce Senátu by se schůze Poslanecké sněmovny nezúčastnil, neboť účast Senátu na předmětném hlasování by byla možná jen za předpokladu, že by Senát vyslovil vládě podporu¹⁸¹. Nezískala-li by vláda podporu Senátu, sněmovní kvórum by se tak o jeden hlas nezvyšovalo.

V praktické rovině by to znamenalo, že by vláda mohla kdykoli požádat Senát o podporu při hlasování o vyslovení (ne)důvěry vládě. Činila by tak zejména v případech, kdyby se i v Senátu opírala o většinu a zároveň by ve Sněmovně tzv. počítala každý hlas. V případě, že by ve Sněmovně disponovala rozhodnou většinou, na Senát by se s žádostí o podporu vůbec obracet nemusela, neboť by toho nebylo zapotřebí.

Tím, že by Senát disponoval při hlasování o vyslovení (ne)důvěry vládě pouhým jedním hlasem, by bylo zaručeno, že se vláda bude muset opírat především o důvěru Poslanecké sněmovny (vzešlé z voleb), a že Senát bude moci vládě „přispěchat na pomoc“ pouze v patových situacích (a situacích, kdy je poměr sil ve Sněmovně téměř vyvážený) – tedy že nebude možné za pomoci Senátu sestavit vládu, jež by byla ve Sněmovně výrazně menšinovou (např. kdyby Senát disponoval 10 hlasy). Senát by tak nebyl díky pouhému jednomu hlasu, kterým by disponoval, natolik významný, aby mohl ovlivňovat ustavení vlády po každých sněmovních volbách¹⁸², ale nastupoval by v souladu se svým posláním jakožto pojistka ústavního systému až v krizových situacích. Senát by nezískal možnost sám ze své vlastní iniciativy vyslovit podporu vládě. Vláda by vždy sama zvážila, zda o podporu Senát požádá či nikoli. V případě, že by hlasování v Senátu dopadlo v její neprospěch, pak by jí toto k tíži nešlo.

Senát by tak přispěl ke stabilizaci (nikoli k destabilizaci) vlády, kdy touto změnou by byla Ústava doplněna o další konstruktivní prvek. Pokud by vláda nebyla schopna získat důvěru ani s pomocí Senátu, pak by jí nezbylo, než podat demisi

¹⁸¹ Vláda by fakticky žádala Senát aby vládu „přišel podpořit“ ke hlasování o (ne)důvěře a Senát by se rozhodoval, zda vládu „přijde podpořit“ nebo „nepřijde podpořit“. Nebylo by možné, aby Senát vládu „přišel nepodpořit“.

¹⁸² Tato možnost by bývala využita pouze v případech těsných většin.

a naopak tábor, jež by disponoval Senátní většinou, by po demisi vlády mohl sestavit vládu, jež by měla díky podpoře Senátu šanci získat důvěru.

Díky možnosti v krizových okamžicích „podržet“ vládu, by zcela nepochybně stoupnula prestiž Senátu, který se stále potýká s nelichotivě nízkou důvěrou a podporou občanů. Volby do Senátu by se dle mého úsudku rovněž staly sledovanější záležitostí, než je tomu doposud, a to zejména v případech, kdy by od voleb do Senátu bylo odvislé pokračování či ukončení činnosti vlády vládnoucí za podpory Senátu. Takovéto posílení pravomocí Senátu by patrně zvýšilo volební účast při volbách do Senátu, neboť občané by si byli vědomi toho, že Senát může zasáhnout do ustavení vlády; tradičně nejvyšší volební účast při volbách do Poslanecké sněmovny je dána především tím, že od voleb do Poslanecké sněmovny odvisí ustavení vlády.

Nastíněná nová právní úprava by umožnila, aby v případě, že by znova došlo k patové situaci 100:100, vládu sestavila koalice, jež disponuje senátní většinou, kdy toto rozložení sil by prezident republiky patrně respektoval a pověřil sestavením vlády příslušníka toho tábora, který disponuje senátní většinou. Vláda opírající se o senátní většinu by pak měla snazší pozici při schvalování zákonů, neboť by nebyla vystavena (za dané situace) pro ní silnému nebezpečí vetování návrhů zákona v Senátě. Přijetím nastíněné právní úpravy by také pokleslo riziko získávání „přeběhlíků“ z druhé strany. Rubem celé ústavní změny by se však mohlo stát, že by ze Senátu díky silnější vazbě na vládu zmizel dosavadní klid a věcnost, a že by se i Senát mohl přiblížit svým chováním polarizované Poslanecké sněmovně.

Stejně konstrukce by pak mohlo být využito i při schvalování zákona o státním rozpočtu, kterého se Senát v současnosti rovněž neúčastní. I zde by vláda měla možnost požádat o podporu Senátu a s jeho pomocí tak schválit zákon o státním rozpočtu, jehož přijetí je klíčové pro provádění vládní politiky. Takováto ústavní změna by mohla pomoci stabilizovat a posílit vládu, přitom by podpora vlády Senátem byla legitimní, neboť Senát je stejně jako Poslanecká sněmovna volen přímo občany¹⁸³.

¹⁸³ Byť v poněkud jiné podobě, i německý ústavní systém zná případy, kdy Spolková vláda prosazuje své zákony bez souhlasu Spolkového sněmu za podpory Spolkové rady – činí tak v nouzovém stavu u zákonodárství.

Přijetí této nové právní úpravy by nezměnilo nic na tom, že vláda by i nadále byla odpovědná Poslanecké sněmovně. Poslanecká sněmovna by vládě mohla vyslovit důvěru za podpory Senátu nebo i bez podpory Senátu. Poslanecká sněmovna by stejně tak mohla vyslovit nedůvěru vládě nepodporované Senátem, nebo Senátem podporované, pokud by jí tato podpora pro silnější převahu hlasů v Poslanecké sněmovně nestačila. Je nutno připustit, že navrhovaný model by nijak neuchránil vládu před rizikem, že během svého volebního období v důsledku rovnosti sil v Poslanecké sněmovně nebude schopna (resp. bude schopna jen velmi těžce) prosazovat své zákony, avšak takováto situace by vládě nijak nebránila, aby podala demisi a aby v případě, že by vláda neměla možnost efektivně vládnout, byly v případech jmenovaných Ústavou vypsány předčasné volby.

Možnost Senátu vyslovit podporu vládě dále bylo vhodné doplnit o možnost vlády započít zákonodárný proces v Senátu. Vláda by si sama zvolila, ve které z parlamentních komor jako první předloží svůj návrh zákona; tato volba by byla součástí její strategie umožňující jí zvýšit pravděpodobnost schválení jejího návrhu zákona. V případě, že by byl zákon předložen nejprve Poslanecké sněmovně, probíhal by zákonodárný proces v nezměněné podobě – tak jak doposud. V případě, že by jako první projednával návrh zákona Senát (který by měl v takovém případě možnost přijímat pozměňovací návrhy), pak by jím schválený návrh zákona putoval do Poslanecké sněmovny, ve které by prošel standardně třemi čteními. V případě, že by Poslanecká sněmovna již nepřijala žádný pozměňovací návrh a návrh zákona schválený Senátem by přijala v nezměněném znění, tak by tento návrh zákona již rovnou putoval k podpisu prezidentu republiky. Pokud by Poslanecká sněmovna návrh zákona nezamítla (a definitivně tak neukončila jeho projednání) a přijala jej s pozměňovacími návrhy, putoval by návrh zákona opět do Senátu. Senát by měl (tak jak je tomu v současnosti), možnost návrh zákona schválit ve znění přijatém Sněmovnou, nebo přijmout k návrhu zákona opět pozměňovací návrhy a s nimi jej vrátit Sněmovně, nebo návrh zákona zcela zamítnout s tím, že poslední slovo by opět měla Poslanecká sněmovna. Ta by svými 101 hlasy mohla návrh zákona přijmout ve znění navrhovaném Senátem, nebo v jí původně schváleném znění (s odmítnutím pozměňovacích návrhů).

Možnost vlády vybrat si, zda zahájí zákonodárny proces v Poslanecké sněmovně nebo v Senátu by zkvalitnila legislativní práci. Senát by v případě, že by návrh zákona posuzoval jako první, měl možnost projednávat návrh zákona déle než 30 dnů a tím pádem i větší možnost odstranit jeho případné chyby či nedodělky a mohl by se své legislativní práci věnovat mnohem pečlivěji. V Senátu by mohl být zahajován zákonodárny proces v případě politicky nekontroverzních zákonů, např. nového občanského zákoníku či občanského soudního řádu, případně zákonů, které je třeba projednávat po delší dobu (v Senátu se neuplatňuje princip diskontinuity a zejména vládní návrhy zákonů před sněmovními volbami by zde byly uchráněny od jejich příslovečného padnutí pod stůl). Senát by tak jednak našel své smysluplnější zákonodárné využití a zároveň by mohl Poslanecké sněmovně odlehčit v její činnosti, kdy tato by měla větší možnost soustředit svou pozornost na politicky citlivá témata. V důsledku skutečnosti, že by poslední slovo v legislativním procesu zůstalo Poslanecké sněmovně, by tak nadále byla zachována její úloha coby aktivního politického hybatele a Senátu by zůstala dosavadní role komory uvážení.

Také by bylo vhodné do Ústavy doplnit právo Senátu utvářet vyšetřovací komise a právo senátorů interpelovat členy vlády v případě, že na jejich (interní) dotaz nebylo dostatečně odpovězeno, kdy tímto by Senát alespoň omezeně získal možnost vládu, již by vyslovoval podporu při hlasování o (ne)důvěře nebo při schvalování státního rozpočtu, kontrolovat, s tím, že by však nemohl přivodit její pád. Prostřednictvím těchto institutů by mohli senátoři posuzovat, zda vládě podporu vysloví či nikoli, avšak v případě zjištění, že vládě nedůvěřují, by tuto nemohli nijak sankcionovat a tedy konat „destruktivní“ kroky.

Nastíněná silnější propojení Senátu a vlády tak by alespoň mírně dorovнала handicap Senátu vůči Poslanecké sněmovně a posílila jeho celkové postavení v rámci našeho ústavního systému. I v případě, že by institutu podpory Senátu vládě nebylo nikdy využito (tak jako doposud nebylo využito právo Senátu podat ústavní žalobu na prezidenta republiky), přinejmenším by tato pravomoc psychologicky zvedla prestiž Senátu v očích veřejnosti a pravděpodobně by také posílila volební účast v senátních volbách.

Dá se předpokládat, že výše uvedenými posíleními pravomocí Senátu by alespoň částečně došlo i ke zvýšení důvěry občanů v něj. Občané by již nemuseli považovat Senát za tak zbytečnou instituci, za jakou jej považují v současnosti. Vláda by v Senátu získala na jedné straně případnou oporu v zahájeném legislativním procesu, při hlasování o (ne)důvěře a při schvalování státního rozpočtu, na druhé straně by k Senátu musela přistupovat s větším respektem, neboť by i jemu (ačkoli jen nepatrně) byla fakticky odpovědná. Nastíněnými kroky by sice došlo k drobnému oslabení Poslanecké sněmovny, avšak toto její oslabení by nepoznamenalo negativně funkčnost celého ústavního systému. Naopak zesílením vztahu Senátu a vlády by bylo docíleno jak žádoucího posílení stability vlády, tak žádoucího zvýšení významu Senátu. Při těchto ústavních změnách by přitom zůstala zachována stávající koncepce Ústavy a nedošlo by tak k narušení její stability.

ZÁVĚR

V odborné literatuře, jakož i v politických debatách, často zaznívají polemiky, zda je Senát zbytečný, zda jsou jeho pravomoci silné či slabé, proč tomuto tak je a jaké mají postavení druhé parlamentní komory v zahraničních ústavních systémech. Tyto diskuze a úvahy pak zpravidla končí závěrem, že Senát by měl být zrušen, nebo naopak, že by jeho pravomoci měly být posíleny. Dříve, než je nějaký státní orgán vytvořen, měly by zaznívat úvahy o tom, jestli je vůbec potřebný, jaké by měl mít pravomoci, co bude cílem jeho činnosti, zda není žádoucí pravomoci, jež by měly nově vznikajícímu orgánu připadnout, ponechat jiné instituci a až poté by mělo být přistoupeno k jeho vytvoření. Každý státní orgán má tendenci tzv. nabalovat na sebe pokud možno co nejvíce pravomocí, zvyšovat si rozpočet, počet zaměstnanců a tím podtrhávat svou důležitost. Toto však není vždy ku prospěchu správy věcí veřejných, neboť přebujelá byrokracie je nejen značně finančně nákladná, ale v konečném důsledku také omezuje občanské svobody a vytváří překážky a zátěže zejména pro snadné podnikání a pro život občanů obecně.

Po položení si shora uvedených otázek jsem dospěl k závěru, že Senát zbytečný není, a že jeho vytvoření je pro Českou republiku potřebné a prospěšné. Mám za to, že Senát je jakožto druhá parlamentní komora a pojistka demokracie koncipován správně. Je ustavován na základě jiného klíče (jiného volebního systému), než Poslanecká sněmovna a jedním z jeho významných poslání je brzdit některé výkyvy ve společnosti. Většina občanů však považuje Senát za nedůležitý, nepotřebný a drahý a nerozumí, k čemu vlastně je. Toto vnímání Senátu občany (a nízká volební účast při senátních volbách) tak svým způsobem snižuje jeho legitimitu a může do budoucna být také rizikovým faktorem pro jeho obsazení extrémisty, kterým při velmi nízké volební účasti může stačit málo hlasů k tomu, aby do něj pronikli. Tedy aby byl ústavní systém plně vyvážen, je zapotřebí nejen správně stanovit pravomoci jednotlivých orgánů, ale tyto orgány také obdařit potřebnou legitimitou a autoritou u občanů vyjádřenou pokud možno vysokou volební účastí. Vysokou volební účast s výjimkou zavedení povinné volební účasti nelze nařídít, ale lze jí jistým způsobem ovlivnit. Jedním ze způsobů, jak

Senátu zvýšit jeho popularitu a autoritu ve společnosti a tím zvýšit volební účast v senátních volbách, je posílení jeho ústavní pozice.

Posílení Senátu lze docílit mimo navýšení jeho rozpočtové kapitoly nejen tím, že budou rozšířeny (ať už kvalitativně či kvantitativně) jeho pravomoci, ale také tím, že budou oslabeny pravomoci jiných orgánů, např. Poslanecké sněmovny (k posílení pravomocí Senátu na úkor Poslanecké sněmovny došlo již např. tím, že byla vytvořena ústavní zvyklost, že Senát může vracet Sněmovně návrhy ústavních zákonů spolu se svými pozměňovacími návrhy, senátní pravomoci by mohly být posíleny také např. tak, že z některých rozhodovacích procesů, např. souhlas k ratifikaci mezinárodních smluv či k vyhlášení válečného stavu apod., by byla Poslanecká sněmovna vyloučena). Posílení pravomocí Senátu lze provést samozřejmě také tím způsobem, že bude nadán novými pravomocemi, případně některé pravomoci, které doposud neměl, bude sdílet s jinými orgány, případně že nesouhlas Senátu v některých záležitostech bude možné obtížněji překonat, či je nebude možné překonat vůbec. Posílení pravomocí Senátu by však nemělo být tak značné, aby znemožnilo zejména efektivní přijímání zákonů a celkově efektivní vládnutí. Otázce posílení pravomocí Senátu jsem se věnoval v rámci některých kapitol a s ohledem na téma práce jsem se věnoval především otázce posílení pravomocí Senátu ve vztahu k vládě.

Vláda je odpovědná Poslanecké sněmovně, která jí vyslovuje důvěru a nedůvěru. V případě, že by vláda musela získat důvěru obou parlamentních komor, znamenalo by to v našich podmínkách to, že by každá vládní koalice musela být tvořena téměř všemi politickými stranami (tedy stranami napříč politickým spektrem), nebo alespoň těmi nejsilnějšími stranami (např. ODS a ČSSD). Takto ustavované vlády by byly nejen značně nestabilní (neboť si pro ideologické rozpory lze těžko představit dlouhodobou spolupráci levice a pravice – lze si pouze představit spolupráci mocenskou, jakou ukázala opoziční smlouva, kterou považuji za ohrožení demokracie), ale také neakceschopné. Pokud by měly být posíleny pravomoci Senátu k vládě, mělo by tak být činěno způsobem, aby to stabilitu vlády neohrozilo, případně aby došlo k posílení stability vlády.

Ve své práci jsem popsal, ve kterých oblastech dochází v současnosti ke spolupráci Senátu a vlády a nastínil jsem, ve kterých oblastech ke spolupráci vlády a Senátu nedochází. Dospěl jsem k závěru, že vztah Senátu a vlády je dle současné

právní úpravy významný, a že se oba tyto ústavní orgány významně ovlivňují. Je sice pravdou, že vztah Senátu a vlády není zdaleka tak silný, jako vztah vlády a Poslanecké sněmovny, avšak vláda a Senát musí spolupracovat v řadě oblastí a také Senát disponuje některými pravomocemi, jimiž může vládu kontrolovat.

Převažující náplní práce současného Senátu je účast na zákonodárství. Dospěl jsem k závěru, že by bylo žádoucí, aby vláda měla možnost vybrat si, u které komory Parlamentu ČR započne legislativní proces, tj. které parlamentní komoře vláda jako první zašle návrh zákona. Mám za to, že možnost započít legislativní proces v Senátu by bylo vhodné např. v případě zákonů politicky nekontroverzních, zákonů, jejichž příprava je časově náročná a zákonů, o které Poslanecká sněmovna nebude nejevit příliš zájem a které tak ráda přenechá k detailnější přípravě Senátu. Rovněž jsem dospěl k závěru, že by bylo vhodné zvýšit výčet možností, kdy Senát na návrh vlády může přijímat zákonná opatření Senátu. Vláda by měla mít možnost navrhnout Senátu vydávání zákonných opatření nejen v případě, kdy je Poslanecká sněmovna rozpuštěna, ale také v jiných případech, kdy se Poslanecká sněmovna nesešla nebo neměla možnost se sejít.

Dále jsem dospěl k závěru, že není vhodné zvyšovat kvórum pro překonání senátního veta Poslaneckou sněmovnou. Je pravda, že Poslanecké sněmovně stačí pouhých 101 hlasů pro to, aby překonala veto Senátu, nicméně je třeba připomenout, že řada polistopadových vlád se ve Sněmovně opírala pouze o velmi těsné většiny (pokud ji vůbec měly) a silné senátní veto by ohrozilo v první řadě vládní pozici. Vlády by se silným senátním vetem nebyly schopny efektivně prosazovat svůj program a tím ani efektivně vládnout, což vnímám jako kontraproduktivní. Naopak jako žádoucí bych viděl prodloužení 30 denní lhůty, kterou má Senát pro posouzení návrhu zákona, než nastane fikce jeho přijetí. Jako adekvátní lhůtu považuji 60 dnů, kdy delší lhůta by mohla být zneužívána pro případné obstrukce ze strany „opozičních“ Senátů; výraznější prodloužení lhůty pro posuzování zákona Senátem by také vedlo k tomu, že by Senát již úplně přestal využívat možnosti nezabývat se návrhem zákona. Další důvod, proč bych senátní veto neposiloval, je ten, že dle statistik není senátní veto slabé a bezvýznamné. Z uvedených statistik vyplynulo, že ačkoli stačí pro přehlasování Senátního veta jen těsná sněmovní většina, tak ve skutečnosti nebylo senátní veto překonáno ve cca. 48% případech; v cca. 60% případech Poslanecká sněmovna přijala

pozměňovací návrhy předložené Senátem. U pozměňovacích návrhů Senátu bych zavedl možnost Poslanecké sněmovny hlasovat o jednotlivých pozměňovacích návrzích, aby nedocházelo ke zbytečnému odmítání pozměňovacích návrhů jako celku jen proto, že jeden z nich je nevyhovující.

U vztahu Senátu a vlády vůči prezidentu republiky jsem dospěl k závěru, že nebylo koncepčně správné zavedení přímé volby prezidenta republiky a dále omezení možnosti Senátu samostatně podat na prezidenta republiky ústavní žalobu. Naopak mám za to, že případná změna Ústavy týkající se prezidenta republiky měla být provedena v tom směru, že vyjmenované nekontrasignované pravomoci dle čl. 62 Ústavy by měl v případě uvolnění postu prezidenta republiky vykonávat namísto předsedy Poslanecké sněmovny předseda Senátu. Tento by tak mohl např. jmenovat předsedu vlády, jmenovat ministry a přijímat jejich demise, pověřovat vládu v demisi prozatímním vykonáváním funkce, čímž by byl vyloučen monopol kontroly vlády Poslaneckou sněmovnou v době uvolnění úřadu prezidenta republiky. V případě třetího pokusu o sestavení vlády by předseda Senátu namísto prezidenta republiky jmenoval předsedu vlády na návrh předsedy Poslanecké sněmovny, což považuji s ohledem na princip dělby moci a také na postavení předsedy Senátu coby druhé nejdůležitější osoby dle diplomatického protokolu za koncepčně lepší, než je stávající stav.

U vztahu Senátu a vlády ve věcech týkajících se členství České republiky v Evropské unii, jsem dospěl k závěru, že tento je v současnosti vyvážený a nepotřebuje změn. Mám za to, že posílení pozice Senátu v této oblasti by mohlo oslabit pozice vlády v orgánech Evropské unie, což nepovažuji za žádoucí. Zohledňování stanovisek obou komor při jednáních na evropské úrovni je pro vládu nemalou zátěží a posílení kontrolních pravomocí Senátu by mohlo ohrozit schopnost vlády dojednat potřebné kompromisy.

Ústřední hypotézou této práce bylo, že posílení stability vlády a zároveň zvýšení významu Senátu lze docílit zesílením vztahu Senátu k vládě. Tato hypotéza byla potvrzena. Pozornost médií je především věnována krokům vlády a jednáním ministrů a ministerstev. Velké pozornosti občanů se vždy těší hlasování o (ne)důvěře vládě. Tradičně nejvyšší volební účast je u voleb do Poslanecké sněmovny, neboť v návaznosti na výsledky z těchto voleb dojde k sestavení vlády. V případě, že do procesu ustavení vlády bude zapojen i Senát, lze předpokládat, že vzroste o něj zájem

mezi občany (voliči), který se promítne jednak ve volební kampani a v návaznosti na to také ve volební účasti. V případě, že dojde k posílení pravomocí Senátu, lze očekávat také nárůst jeho autority mezi občany. Pro občany by však bylo nejzřetelnější, kdyby bylo Senátu umožněno zasahovat do ustavení vlády, a to i v případě, že by tato pravomoc nebyla příliš silná. Jako nejzásadnější změnu našeho ústavního bych tedy doporučil zavedení možnosti Senátu vyslovit vládě podporu při hlasování o (ne)důvěře vládě a při schvalování státního rozpočtu. Možností Senátu vyslovit vládě podporu poté, co vláda o to požádá, kdy hlas Senátu by byl roven hlasu jednoho poslance, by nebyla ohrožena pozice Poslanecké sněmovny coby orgánu, kterému je vláda odpovědná. Současně by toto znamenalo žádoucí posílení stability vlády, zejména v případech, kdy vláda disponuje v Poslanecké sněmovně těsnou většinou hlasů. Zavedení této možnosti by též bylo mohlo být předejito případným patovým situacím, kdy Poslanecká sněmovna by byla rozdělena na dva tábory čítající 100 hlasů. Takováto změna by byla v souladu s posláním Senátu coby orgánu, který má být pojistkou demokracie a ústavního systému. Senát s vyšší prestiží a zájmem občanů by získal vyšší volební účast, což by zajisté znamenalo posílení jeho legitimacy a také tímto by došlo k dovyvážení současného ústavního systému. Oprávnění Senátu vyslovit podporu vládě bych také doplnil o možnost Senátu vytvářet vyšetřovací komise, kdy zavedení této pravomoci by pozici vlády nedeštabilizovalo, naopak by Senátu umožnilo tímto nástrojem alespoň částečně kontrolovat vládu, jež se může opírat o jeho podporu.

Mám za to, že výše navrhované ústavní změny by neznamenal radikální zásah do stávajícího ústavního systému, ale pouze by jej dotvořily a vylepšily. Jak jsem již vícekrát zmínil, nejsem zastáncem častých změn Ústavy a mám za to, že mnou navržené změny tomuto odpovídají.

Jako stinnou stránku výše uvedených návrhů vidím to, že posílení pravomocí Senátu sebou může přinést nutnost navýšit počet administrativních pracovníků pomáhajících senátorům zvládat nové agendy a samozřejmě také nutnost navýšit rozpočtovou kapitolu Senátu. Je rovněž třeba připomenout, že senátorů je cca. 2,5 krát méně, než poslanců. Proto je nezbytné, aby tato početní nevýhoda Senátu byla kompenzována např. možností senátorů mít více asistentů, neboť formální posílení pravomocí Senátu by nemělo význam, pokud by nové pravomoci Senát nebyl schopen fakticky vykonávat. Aby se Senát mohl lépe věnovat některým novým agendám, měl

by provést reorganizaci své práce, zejména by měl více využívat možnosti nezabývat se některými návrhy zákonů a upírat pozornost na ty z nich, u kterých je toho nejvíce zapotřebí.

Samotným závěrem si dovolím ještě jednu poznámku. Senát může zvládat svou úlohu a posílení jeho pravomocí má smysl pouze tehdy, pokud bude sebevědomým a sebejistým tělesem, které si i přes některé stranické pokyny zachová jistou nezávislost. Senát v roli strážce Ústavy selhal, když odsouhlasil přímou volbu prezidenta a spolu s tím i významné omezení svých pravomocí. Pokud by podobným způsobem fungoval i nadále a své pravomoci by prakticky přestal využívat, pak začnou mít opodstatnění hlasy kritiků, kteří požadují jeho zrušení. Je zřejmé, že bez stranické disciplíny by bylo fungování zastupitelské, resp. parlamentní demokracie obtížné, avšak senátoři, kteří jsou oproti poslancům voleni coby individuality, by měli o to přísněji posuzovat soulad stranických pokynů se zájmy občanů a státu. Jedině tak může Senát plnohodnotně zastávat svou úlohu strážce Ústavy a pojistky demokracie.

RESUMÉ

Tato práce se zabývá vztahem Senátu vlády. Pozornost je věnována jak oblastem, ve kterých probíhá spolupráce nebo dochází ke střetům těchto orgánů samotných, tak oblastem, ve kterých probíhá spolupráce či střetávání se senátorů a ministrů, senátorů a vlády jakož i ministrů a Senátu.

Úvodní část práce je věnována teorii, zabývá se parlamentarismem a bikameralismem, a dále českou parlamentní historií od roku 1848 do roku 1992. Práce popisuje současné problémy Senátu, mezi které patří zejména jeho neoblíbenost u voličů (voliči považují Senát za bezvýznamný) a nízká volební účast při volbách do Senátu, a problémy vlády, mezi které patří zejména její nestabilita. Třetí a čtvrtá kapitola práce jsou součástí teoretického výkladu a vysvětlují složení a proces ustavení vlády a Senátu.

Kapitola pátá po předchozích teoretických výkladech vysvětluje spolupráci Senátu a vlády v praktické rovině. Práce se snaží najít všechny oblasti, ve kterých dochází ke spolupráci či ke střetům Senátu a vlády, resp. senátorů a ministrů. Jedná se zejména o přijímání zákonů a ústavních zákonů, volbu prezidenta republiky a jeho zastupování v případech, kdy se uvolní jeho úřad jmenování soudců Ústavnímu soudu ČR a podávání ústavních stížností, dále o spolupráci v záležitostech Evropské unie a zahraniční politiky, zejména ratifikace mezinárodních smluv, vyhlášení výjimečných stavů, vysílání vojáků do zahraničí a vedení diplomacie. Pozornost je také věnována spojení funkcí senátora a ministra v jedné osobě kontrolním pravomocem Senátu vůči vládě a oprávněním jednotlivých senátorů vůči ministrům.

Ústředním tématem této práce je účast, resp. neúčast Senátu při ustavení vlády. Závěrečná šestá kapitola hledá řešení budoucího vztahu Senátu a vlády a navrhuje změny Ústavy ČR, které by vedly k její lepší vyváženosti. Jako řešení těchto současných problémů Senátu a vlády je navrhováno obdaření Senátu novou pravomocí – právem vyslovit vládě podporu, pokud o to vláda požádá při hlasování o důvěře nebo nedůvěře vládě a dále při schvalování zákona o státním rozpočtu. Závěrem práce je potvrzení hypotézy, že posílení stability vlády a zároveň zvýšení významu Senátu lze docílit zesílením vztahu Senátu k vládě.

SUMMARY

This work deals with the relationship of the Government and the Senate. Attention is given not only to the areas in which the co-operation takes place or where there are conflicts within these authorities, but also to the areas in which the cooperation or confrontation of Senators and Ministers, Senators and the Government as well as Ministers and the Senate is under way.

The introductory part of this work is devoted to the theory. It deals with the bicameralism and parliamentarianism, and the Czech Parliamentary history from 1848 to 1992. This work describes the current problems of the Senate, including its unpopularity with voters (voters consider the Senate to be insignificant) and low turnout in elections to the Senate, and the problems of the Government, its instability in particular. The third and fourth chapters are parts of the theoretical interpretation and explain the composition and the process of establishing the Government and the Senate.

Unlike the previous theoretical interpretations, chapter five explains the Senate and the Government co-operation in practical terms. This work tries to find all the areas in which any type of co-operation or conflict of the Senate and the Government, or Senators and Ministers is possible. Namely, it concerns the law and constitutional law adoption, the election of the President of the Republic and his representation in cases when his office becomes disengaged. Furthermore, it covers the appointment of the Constitutional Court judges and the submission of constitutional complaints, as well as the co-operation in EU affairs and foreign policy, in terms of which the special attention is devoted to the ratification of international treaties, the declaration of emergency states, sending troops abroad and the diplomacy administration. The interest is also paid to the Senator's and the Minister's functions incorporated in one person, control powers of the Senate towards the Government, and the authority of the individual Senators in face to Ministers.

The central theme of this work is the participation, or the absence, of the Senate in the establishment of the Government. Final sixth chapter seeks a solution of the future relationship between the Senate and the Government and proposes such amendments of the Constitution of the Czech Republic which would lead to its better

balance. As a solution to these current problems of the Senate and the Government, it is proposed that the Senate be provided with a new power – the right to express support for the Government in case the Government asks for a vote of confidence or no confidence in the Government and also when trying to adopt a law on the state budget. The conclusion of this work confirms the hypothesis that both strengthening the Government stability and, at the same time, increasing the importance of the Senate can be achieved by intensification of the Senate's relations to the Government.

ABSTRAKT

Tato rigorózní práce věnuje svou pozornost vztahu Senátu a vlády. Popisuje oblasti, ve kterých dochází k jejich spolupráci nebo střetům a nastiňuje budoucí možnou úpravu jejich vzájemných vztahů v rámci ústavního systému.

V této práci je naznačeno, že i když Senát nemá (tak jako Poslanecká sněmovna) možnost vyslovit vládě důvěru či nedůvěru, přesto je jeho vztah vůči vládě významný.

ABSTRACT

This rigorous thesis devotes its attention to the relationship of the Senate and the Government. It describes the areas in which there is co-operation or a conflict, and outlines possible future adjustment of their mutual relations within the constitutional system.

In this work it is suggested that even though the Senate does not have (as the Chamber of Deputies does) the opportunity to express confidence or no confidence in the Government, its relationship towards the Government is significant.

LITERATURA

Monografie

BLAHOŽ, J.; BALAŠ, V.; KLÍMA, K. *Srovnávací ústavní právo*. Praha: CODEX BOHEMIA, 1998, ISBN 80-85963-80-9

FILIP, J. *Vybrané kapitoly ke studiu ústavního práva*. 2. doplněné vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2001, ISBN 80-210-2592-1

FILIP, J.; KOUDELKA, Z.; KROUPA, J.; SVATOŇ, J.; ŠIMÍČEK, J.; VLČKOVÁ, R. *Soudobé ústavní systémy*. 2. dotisk 2. doplněného a upraveného vydání. Brno: Masarykova univerzita v Brně, 2004, ISBN 80-210-2520-4

FILIP, J.; SVATOŇ, J.; ZIMEK, J. *Základy státovědy*. 4. nezměněné vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2007, ISBN 987-80-210-4057-1

GERLOCH, A.; KYSELA, J. *Tvorba práva v České republice po vstupu do Evropské unie*. 1. vydání. Praha: ASPI, 2007, ISBN 987-80-7357-287-7

HENDRYCH, D.; SVOBODA, C. a kolektiv. *Ústava České republiky. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 1997, ISBN 80-7179-084-2

HLOUČEK, V.; ŠIMÍČEK, V. (ed.). *Výkonná moc v ústavním systému ČR*. Brno: Masarykova univerzita v Brně, 2004, ISBN 80-210-3611-7

KLÍMA, K. *Ústavní právo*. 1. vydání. Dobrá Voda u Pelhřimova: Aleš Čeněk, 2002, ISBN 80-86473-20-1

KOLÁŘ, P.; PECHÁČEK, Š.; SYLLOVÁ, J. *Parlament České republiky 1993-2001*. 1. vydání. Praha: Linde, 2002, ISBN 80-7201-325-4

KYSELA, J. *Dvoukomorové systémy*. 1. vydání. Praha: Eurolex Bohemia, 2004, ISBN 80-86432-89-0

KYSELA, J. *Deset let Ústavy České republiky – východiska stav, perspektivy*. Praha: Eurolex Bohemia, 2003, ISBN 80-86432-45-9

KYSELA, J. *Parlamenty a jejich funkce v 21. století*. Sborník příspěvků k desátému výročí ustavení Senátu Parlamentu České republiky. Praha: Eurolex Bohemia, 2006, ISBN 80-86861-99-6

KYSELA, J. *Senát Parlamentu České republiky v historickém a mezinárodním kontextu*. Praha: Kancelář Senátu, 2000

KYSELA, J. (ed). *Senát v České republice – proč a jaký?* Praha: Kancelář Senátu, 1999

LYNN, J.; JAY, A. *Jistě pane ministře. I. část*. Praha: AURORA, 2002, ISBN 80-7299-059-4

LYNN, J.; JAY, A. *Jistě pane ministře. II. část*. Praha: AURORA, 2003, ISBN 82-7299-060-4

MALÝ, K. a kolektiv. *Dějiny českého a československého práva do roku 1945*. 2. upravené vydání. Praha: Linde, 1999, ISBN 80-7201-167-7

PAVLÍČEK, V. a kol.: *Ústavní právo a státověda. II. díl. Ústavní právo České republiky. Část I*. Praha: Linde, 2001, ISBN 80-7201-273-8

PAVLÍČEK, V. a kol. *Ústavní právo a státověda. I. díl. Obecná státověda*. Praha: Linde 2001, ISBN 80-7201-273-8

POTOČNÝ, M.; ONDŘEJ, J.; *Mezinárodní právo veřejné – zvláštní část*. 4. doplněné a rozšířené vydání. Praha: C. H. Beck, 2003, ISBN 80-7179-801-0

ROVNÁ, L., A. *Kdo vládne Británii?* 1. vydání. Praha: SOCIOLOGICKÉ NAKLADATELSTVÍ (SLON), 2004, ISBN 80-86429-27-X

SLÁDEČEK, V.; MIKULE, V.; SYLLOVÁ, J. *Ústava České republiky. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2007, ISBN 978-80-7179-869-9

ŠIMÍČEK, V. *Ústava České republiky po pěti letech*. Brno: Masarykova univerzita, 1998, ISBN 82-210-1995-6

TÝČ, V. *Základy práva evropské unie pro ekonomy*. 4. aktualizované vydání. Praha: Linde, 2004, ISBN 80-7201-478-1

TÝČ, V., a kol. *Lexikon – Právo Evropské unie*. Vydání první, Ostrava: Sagit, 2004, ISBN 80-7208-428-3

WINTR, J. *Odpovědnost vlád vůči parlamentu v Československu a České republice*. 2011.

ZDOBINSKÝ, S. a kol. *Československá ústava. Komentář*. 1. vydání. Praha: Panorama, 1988.

Články

FILIP, J. *K historii Senátu do jeho zřízení až po jeho ustavení*. Senát, 1/2003.

KUBÁT, M. *Nechtěné dítě? Senát Parlamentu České republiky a jeho role v české politice a české společnosti*. Příloha časopisu Senát 2/2003

KUNC, K. *Strategie Senátu při upevňování vlastního postavení*. Parlamentní zpravodaj, 4/2000.

SYLLOVÁ, J., KOLÁŘ, P. *K ústavní úpravě jmenování vlády*. Studie č. 1.174. Parlament České republiky, Kancelář Poslanecké sněmovny, Parlamentní institut. 2006

VANÍČEK, J., VEPŘEK, M. *Ústavní zákony – legislativní proces, teorie a praxe*. Parlamentní zpravodaj, 2/2001

Internet

www.senat.cz

www.psp.cz

www.vlada.cz

www.volby.cz

<http://ustavni2.juristic.cz/514564/clanek/ustava2>.

<http://www.novinky.cz/clanek/108285-koalicioni-poslanci-blokovali-opozici-interpelace.html>

[http://cs.wikipedia.org/wiki/P%C4%9Btka_\(politika\)](http://cs.wikipedia.org/wiki/P%C4%9Btka_(politika))

Právní předpisy

zákon č. 101/1867 ř.z.

zákon č. 145/1867 ř.z.

ústavní zákon č. 37/1918 Sb.

ústavní zákon č. 121/1920 Sb.

ústavní zákon č. 330/1938 Sb.

ústavní dekret prezidenta republiky č. 18/1944 Úř. věst. čs.

ústavní dekret prezidenta republiky č. 47/1945 Sb.

vládní nařízení č. 48/1945 Sb.

ústavní zákon č. 65/1946 Sb. o ústavodárném Národním shromáždění

ústavní zákon č. 67/1946 Sb. o volbě ústavodárného Národního shromáždění

ústavní zákon č. 150/1948 Sb.

ústavní zákon č. 100/1960 Sb.

ústavní zákon č. 143/1968 Sb.

ústavní zákon č. 183/1989 Sb.

ústavní zákon č. 49/1990 Sb.

ústavní zákon č. 81/1990 Sb.

zákon č. 283/1991 Sb., o Policii ČR

zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu

zákon č. 153/1994 Sb., o zpravodajských službách České republiky

zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny

zákon č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů

ústavní zákon č. 69/1998 Sb., o zkrácení volebního období Poslanecké sněmovny

zákon č. 204/2000 Sb., kterým se mění zákon č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů

ústavní zákon č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky

zákon č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu

ústavní zákon č. 195/2009 Sb., o zkrácení pátého volebního období Poslanecké sněmovny

Grundgesetz (Základní zákon, Spolková republika Německo)

Rozhodnutí prezidenta republiky

Rozhodnutí prezidenta republiky č. 11/1996 Sb., o vyhlášení voleb do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky

Rozhodnutí prezidenta republiky č. 12/1996 Sb., o vyhlášení voleb do Senátu Parlamentu České republiky

Rozhodnutí prezidenta republiky č. 207/2009 Sb., o vyhlášení voleb do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky

Judikatura

Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 43/93 ze dne 12.04.1994, publikovaný ve Sbírce zákonů pod č. 91/1994 Sb.

Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 27/09 ze dne 10.09.2009, publikovaný ve Sbírce zákonů pod č. 318/2009 Sb.

Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 13/05 ze dne 22.06.2005, publikovaný ve Sbírce zákonů pod č. 283/2005 Sb.

Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 59/2000 ze dne 20.06.2001, publikovaný ve Sbírce zákonů pod č. 278/2001 Sb.

Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 14/01 ze dne 20.06.2001, publikovaný ve Sbírce zákonů pod č. 285/2001 Sb.

Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 42/2000 ze dne 24.01.2001, publikovaný ve Sbírce zákonů pod č. 64/2001 Sb.

Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 29/09 ze dne 03.11.2009, publikovaný ve Sbírce zákonů pod č. 387/2009 Sb.