

Univerzita Karlova v Praze

Filosofická fakulta

Ústav politologie

Bakalářská práce

Veronika Fuksová

Postavení Senátu v ústavním systému České republiky

Position of the Senate in the Constitutional System of the Czech
Republic

Praha, 2014

vedoucí práce: doc. JUDr. PhDr. Jan Wintr, PhD.

Poděkování

Touto cestou bych ráda poděkovala doc. JUDr. PhDr. Janu Wintrovi, PhD. za vedení a cenné rady při zpracování této bakalářské práce. Také bych ráda poděkovala rodině a příteli za podporu.

Čestné prohlášení

Prohlašuji, že jsem bakalářskou práci na téma **Postavení Senátu v ústavním systému České republiky** vypracovala samostatně pod vedením doc. JUDr. PhDr. Jana Wintra, Ph.D. a použila jen prameny, které uvádím v seznamu použitých zdrojů.

Ve Vysokém Mýtě 13. 07. 2014

.....
vlastnoruční podpis

Anotace

Předložená bakalářská práce se věnuje problematice postavení Senátu jako jedné z komor Parlamentu České republiky.

Základní otázkou prolínající se celou prací je, zda má Senát v České republice odůvodněnou pozici. Tato otázka je pokládána v několika konotacích, ať už v komparaci s druhými komorami jiných států a jejich funkcemi, tak i z hlediska postavení českého Senátu v jeho dílčích pravomocech.

Bakalářská práce je uvedena stručným přehledem historického vývoje zákonodárných orgánů v období od první republiky až do počátku devadesátých let, kdy došlo ke zformování současné podoby bikamerálního parlamentu. Další kapitoly se zaměřují na jeho následný vývoj, který je poznamenán obdobím, kdy Senát nebyl ustaven a jeho funkce tak zabezpečovala Poslanecká sněmovna. Dále se bakalářská práce zaměřuje na otázky související s ústavním a zákonným zakotvením Senátu, na otázky rozsahu a efektivity využívání jeho pravomocí a vypořádání se s kritickými názory. Na závěr jsou shrnuty výsledky, ke kterým jsem na základě analýzy došla, zodpovězena výzkumná otázka a stanoven možný následující vývoj.

Klíčová slova: Senát, Parlament ČR, ústavní systém, tradice, bikameralismus, pravomoci

Summary

The bachelor thesis deals with the issue of the Senate's position as one of the chambers of the Parliament of the Czech Republic.

The basic question pervading the whole thesis is whether the Senate in the Czech Republic has legitimate position. This question is considered in several connotations, both in comparison with second chambers of other countries and their functions, and in terms of the position of the Czech Senate in its partial powers.

The thesis is presented with a brief overview of the evolution of legislative bodies in the period from the First Republic to the early nineties when the formation of the current form of bicameral parliament took place. Other chapters focus on its subsequent development which is marked by the period when the Senate was not established and its functions ensured the Chamber of Deputies. Furthermore, the thesis is focused on issues related to constitutional and legal embodiment of the Senate, the question of the extent and effectiveness of the use of its powers and the thesis deals with critical views too. The conclusion summarizes the results that came from the analysis, answers the research question and determines the possible subsequent development.

Key words: the Senate, the Parliament of the Czech republic, constitutional system, tradition, bicameralism, powers

Obsah

Úvod do problematiky bikameralismu v České republice	8
Cíl bakalářské práce	9
1. Historický exkurs	10
1.1. První republika	10
1.2. Období 1938-1989	11
1.3. Období 1989-1992	12
2. Zakotvení Senátu dle platných právních předpisů	17
2.1. Diskuse o oddalování ustavení Senátu	17
2.2. Ústavní zakotvení	19
2.3. Zákonné zakotvení	22
2.4. Pohled Ústavního soudu	25
3. Postavení Senátu	27
3.1. Postavení Senátu v dílčích oblastech	27
3.1.1. Vyšetřovací komise	28
3.1.2. Vztah k prezidentu republiky	29
3.1.3. Veřejná slyšení	31
3.1.4. Schůze výborů	32
3.2. Názory na postavení Senátu v rámci českého ústavního systému	33
3.3. Postavení Senátu z hlediska veřejného mínění	38
4. Metodologie práce	42
5. Závěr	44
6. Použitá literatura	46

Seznam obrázků

Obr. 1 Vývoj důvěry veřejnosti v ústavní instituce České republiky v letech 1997-2007..... 39

Obr. 2 Vývoj důvěry veřejnosti v Senát Parlamentu České republiky v letech 2008-2014..... 40

Seznam tabulek

Tab. 1 Analýza zasedání výborů 32

Úvod do problematiky bikameralismu v České republice

Kvalifikační práce s názvem *Postavení Senátu v ústavním systému České republiky* vychází z mého dlouhodobého zájmu o problematiku uspořádání institucionálního systému České republiky. Byl to doc. JUDr. Petr Pithart, dr. h. c., který mě přivedl na myšlenku zkoumat otázku českého bikameralismu v závislosti na analýze funkcí, které jsou Senátu svěřeny a u nichž je zřejmé, že neplní zamýšlenou funkci, a jemuž touto cestou děkuji za cenné rady.¹

Senát jakožto druhá komora Parlamentu České republiky se řadí mezi mnoho dalších orgánů v Evropě i na celém světě, které fungují vedle primárního orgánu, tzv. první či dolní komory. Otázkou je, proč jsou takové orgány zřizovány. Byly zobecněny případy, kdy tomu tak je a výsledkem jsou typové varianty odůvodnění zřízení druhých komor. Český Senát však do této kvalifikace svým účelem ani důvodem zřízení nezapadá. Jedná se o následující typy - reprezentace aristokracie, kterou můžeme nalézt ve Velké Británii, reprezentaci členských států federace, kde příkladem jsou Spojené státy, nebo o reprezentaci stavovských či profesních zájmů, jako je tomu například v Irsku nebo Slovinsku.² Vystává tedy otázka po zkoumání skutečné příčiny jeho ustavení, ale také po analýze užitečnosti tohoto orgánu.

Jelikož má Senát Parlamentu České republiky charakteristiku orgánu, který nebyl ustaven na základě katalogizujících důvodů, je nasnadě, že tím více přitahuje jeho kritiky. Ti kritizují jak rozsah jeho pravomocí, tak i samotnou existenci druhé komory. Tato problematika je taktéž součástí předložené kvalifikační práce.

Druhá komora Parlamentu České republiky nebyla ustavena současně se vznikem Ústavy, ale až posléze v roce 1996. O důvodech tohoto posunu se v této práci zmíním podrobněji. Na tomto místě je ale vhodné uvědomit si, že Senát v tomto roce slaví pomyslné osmnácté narozeniny, což je alespoň dle mého názoru vhodná příležitost pro pozastavení se nad jeho dosavadním vývojem a pro rekapitulaci a zhodnocení jeho přínosu pro český ústavní i politický systém.

¹ Podle ústního sdělení doc. JUDr. Petra Pitharta, dr. h. c. (Právnická fakulta Univerzity Karlovy, nám. Curieových 7, Praha 1) dne 28. 11. 2013.

² WINTR, J. *Česká parlamentní kultura*. Str. 330.

Cíl bakalářské práce

Předkládaná kvalifikační práce si klade za cíl zejména analyzovat postavení Senátu z různých perspektiv a zodpovědět tak výzkumnou otázku, tedy zda má druhá komora v České republice svou opodstatněnost s ohledem na nekategorizující důvod jejího ustavení. Pracovní hypotézou bude nadále skutečnost, která vyplývá již z úvodu této práce a zahrnuje kritické názory na existenci i postavení druhé komory.

Výzkumná otázka bude pokládána zejména z hlediska postavení českého Senátu v jeho dílčích pravomocech. Pro ilustraci jeho významu je zařazena i kapitola o historii druhé komory v rámci našeho státu a o debatách na počátku devadesátých let, které utvářely specifické postavení druhé komory Parlamentu České republiky.

Dílčím cílem je taktéž obohatit oblast zkoumání Senátu o nové okolnosti související s jeho osmnáctiletou historií a sebrat informace o postavení Senátu, a to již od jeho zrodu, před období nenaplnění ustanovení Ústavy o zřízení Prozatímního Senátu až po hodnocení jeho efektivnosti. Na základě těchto údajů bude vyhodnoceno, zda Senát plní roli, která se od něj v rámci ústavního systému očekává. Součástí práce je i zamyšlení se nad budoucností tohoto orgánu.

1. Historický exkurs

1.1. První republika

Při zabývání se otázkou existence současného Senátu jakožto jedné ze dvou komor Parlamentu ČR je vhodné zaměřit pozornost nejprve na jeho historického předchůdce z období první československé republiky mezi lety 1918 a 1938, na kterou je i v dnešní době často odkazováno.

Bikamerální tradice v rámci Československa a České republiky vychází již z února roku 1920, kdy byla přijata republikánská Ústava. Ta zakotvovala dvoukomorové Národní shromáždění volené poměrným volebním systémem.³ Samotné pojetí dvoukomorovosti se však výrazně odlišovalo od koncepce dnešní. „*Senát byl přitom koncipován jako v značné míře jako obtisk poslanecké sněmovny, což byl kompromis mezi sociálnědemokratickým požadavkem jediné komory a stanoviskem konzervativním. Rozdíl mezi oběma sněmovnami spočíval zejména v tom, že vláda byla odpovědná pouze poslanecké sněmovně, která jí mohla vyslovit nedůvěru. Rozdíl byl i v zákonodárném procesu, v němž poslední slovo náleželo poslanecké sněmovně. Odlišné bylo též stanovení minimálního věku pro aktivní a pasivní volební právo a stanovení délky volebního období.*“⁴

Ústava České republiky tedy v tomto ohledu koncepčně vychází z prvorepublikové tradice. V průběhu psaní dnes platné Ústavy bylo vysloveno, že jednou z variant její tvorby je právě navázání na tehdejší ústavní úpravu, což se projevilo mimo jiné i v otázce debat o bikameralismu.⁵ Je zřejmé, že nebyla přebírána úprava komplexní. Tak například se obě komory Parlamentu dočkaly rozdílného volebního postupu záležející především v tom, že se

³ GEORGIEV, J. *Vývoj parlamentního zřízení v českých zemích.* In SYLLOVÁ, J., KOLÁŘ, P., KYSELA, J., GEORGIEV, J. a PECHÁČEK, Š. *Parlament České republiky.* Str. 64.

⁴ PEŠKA, P. *Československá ústava z roku 1920.* In PAVLÍČEK, V. a kol. *Ústavní právo a státověda 2. Díl Ústavní právo České republiky.* Str. 75.

⁵ Osvědčenost tradice ústavní listiny z roku 1920 se projevila v otázce zajištění chodu nejvyšších státních orgánů, nicméně s tou změnou, že již nebyla snaha po pozitivistickém zakotvení institutů tak, jak tomu bylo za první republiky, ale byl dán prostor i pro hodnoty. Viz HENDRYCH, D. *Ke zdrojům návrhu Ústavy ČR z pohledu člena Komise vlády pro přípravu Ústavy ČR.* In GERLOCH, A.; KYSELA, J. et al. *20 let Ústavy České republiky. Ohlédnutí zpět a pohled vpřed.* Str. 33, 36;

Obecný pokyn k navazování na prvorepublikovou ústavu byl dán ze strany komise předsednictva ČNR pro přípravu Ústavy ČR a zněl takto: „*V zájmu kontinuity československého a českého státu by měla nová Ústava vycházet z těch principů, z nichž vycházela ústavní listina Československé republiky z 29.2.1920, které se osvědčily.*“ Viz JIRÁSKOVÁ, V. „*Ústavní vzory*“ – jejich přijetí a legitimita. In MLSNA, Petr, Jan KYSELA, Radovan SUCHÁNEK, Pavel MARŠÁLEK, Věra JIRÁSKOVÁ, Jan KUDRNA a Jan WINTR. *Ústava ČR - vznik, vývoj a perspektivy.* Str. 187.

v současnosti již nevolí ve stejných termínech jako tomu bylo právě mezi lety 1920 a 1938, což se jako model neosvědčilo. „Pod vlivem prvorepublikové zkušenosti si Ústava dala záležet na odlišení obou komor a stanovila pro ně různou délku volebního období (čtyř, resp. šesti let), různý způsob obměňování (najednou, resp. po třetinách) i různý volební systém (poměrného zastoupení, resp. většinový), jak je patrné z čl. 16 a 18 Ústavy.“⁶ Co se týče volebního systému, poslanec Benda k tomu dodává: „A protože, jak už to zmínil pan prof. Hendrych, vždy bylo jednoznačně určeno, že Senát, ať už v těch modelech 81, 100⁷, 99 – ty modely se také různě měnily – má být volen jiným systémem než Poslanecká sněmovna, tak se dal poměrný systém do Sněmovny a většinový systém do Senátu.“⁸ Jiný volební systém byl tedy samozřejmostí, se kterou se při tvorbě nové ústavy počítalo, avšak nejistý byl konečný počet senátorů. Výběr nakonec padl na nejnižší navrhovaný počet 81 senátorů.

1.2. Období 1938-1989

V následujícím období, které bylo určováno specifickým politickým vývojem, se zákonodárna moc soustřeďovala do Národního shromáždění. Dle ústavní listiny z roku 1948 mělo toto těleso 300 členů, kteří byli voleni na 6 let. Ústava z roku 1960, tedy socialistická ústava, zakotvovala opět Národní shromáždění, jehož členům zkrátila funkční období na 4 roky. Vedle Národního shromáždění existovala i Slovenská národní rada, což byl též orgán s legislativní kompetencí. Federalizace systému ústavním zákonem z roku 1968 vyrovnala tuto asymetričnost a zakotvila taktéž Českou národní radu. Slovenská národní rada a Česká národní rada existovaly vedle Federálního shromáždění. To se samo skládalo ze dvou komor, avšak nově vytvořený bikameralismus se tomu prvorepublikovému nepodobal. Federální shromáždění bylo složeno ze Sněmovny lidu a Sněmovny národů, přičemž bylo potřeba souhlasu obou komor k přijetí usnesení.⁹

⁶ WINTR, J. *Česká parlamentní kultura*. Str. 331;

Podobně i HENDRYCH, D. *Ke zdrojům návrhu Ústavy ČR z pohledu člena Komise vlády pro přípravu Ústavy ČR*. In GERLOCH, A.; KYSELA, J. et al. *20 let Ústavy České republiky. Ohlédnutí zpět a pohled vpřed*. Str. 34

⁷ Podobně i FILIP, J. et al. *The Czech Senate: history and presence*. Str. 66.

⁸ BENDA, M. *K přípravě Ústavy ČR v České národní radě*. In GERLOCH, A.; KYSELA, J. et al. *20 let Ústavy České republiky. Ohlédnutí zpět a pohled vpřed*. Str. 41.

⁹ PEŠKA, P. *Československá ústava z roku 1920*. In PAVLÍČEK, V. a kol. *Ústavní právo a státověda 2. Díl Ústavní právo České republiky*. Str. 72-75.

1.3. Období 1989-1992

Předmětné období bylo klíčové pro další desetiletí ústavního vývoje České republiky, neboť právě mezi těmito lety a zejména v roce 1992, byl nejen položen základ pro novou ústavu samostatné republiky, ale také byl v poměrně krátkém čase tento dokument spolu s Listinou základních práv a svobod vypracován a schválen. Proto je vhodné pozastavit se u této kapitoly podrobněji, protože právě tato doba byla určující pro zakotvení bikameralismu v české Ústavě, i přestože se často objevovaly názory vystupující proti tomuto uspořádání nejvyšších státních orgánů, z nichž některé jsou dodnes opakovány.

V roce 1990, konkrétně v červnu, proběhly svobodné volby, které se konaly do stále dvoukomorového Federálního shromáždění a do národních rad obou republik. V této době, kdy ještě nebylo aktuální rozdělení federace, vznikl návrh, který řešil vhodné uspořádání mezi českou a slovenskou částí federace.¹⁰ „*V podmínkách federálního státu byla dvoukomorová podoba parlamentu považována za samozřejmost.*“¹¹ Uvažovalo se o Poslanecké sněmovně o 200 členech a Senátu o 100 členech. Poslanecká sněmovna měla zastávat silnější roli, avšak souhlas Senátu by byl v některých případech schvalování usnesení nezbytný.¹² Je zřejmé, že tento návrh nemohl uspět s ohledem na následující události, nicméně ilustruje tu skutečnost, že úvahy o bikameralismu byly aktuální i v rámci demokratického státu, avšak s tím ohledem, že dvoukomorovost byla svazována právě s federalizací státu, což je možné považovat za legitimní důvod. „*Všechny formálně federativní systémy mají dvoukomorový parlament, zatímco některé nefederativní systémy mají dvoukomorový a ostatní jednokomorový parlament.*“¹³

Rekonstrukce státu po pádu komunistického režimu v roce 1989 s sebou přirozeně nesla i otázku po struktuře moci zákonodárné a potažmo o důvodnosti ustavení dvoukomorového parlamentu. Nyní platná Ústava České republiky vychází z debat, které se konaly v roce 1992, a to na půdě dvou komisí – komise vládní a komise Předsednictva České národní rady. Z rozhovoru vedeného s poslancem Markem Bendou, členem komise

¹⁰ PEŠKA, P. *Československá ústava z roku 1920*. In PAVLÍČEK, V. a kol. *Ústavní právo a státověda 2. Díl Ústavní právo České republiky*. Str. 76.

¹¹ PEŠKA, P. *Československá ústava z roku 1920*. In PAVLÍČEK, V. a kol. *Ústavní právo a státověda 2. Díl Ústavní právo České republiky*. Str. 76.

¹² KYSELA, J. *Dvoukomorové systémy*. Str. 407.

¹³ „*All formally federal systems have bicameral legislatures, whereas some nonfederal systems have bicameral and others unicameral parliaments.*“ LIJPHART, A. *Patterns of democracy: government forms and performance in thirty-six countries*. Str. 213.

Předsednictva České národní rady, vyplývá, že myšlenka bikameralismu vznikla v návaznosti na záměr tehdejšího předsedy vlády Václava Klause o tom, že v Ústavě má být zakotven slabý prezident. Tento požadavek byl dle dr. Bendy splnitelný pouze tou cestou, že bude v Ústavě zakotven taktéž Senát, který bude prezidenta vyvažovat.¹⁴

Uvedený názor na zakotvení bikameralismu do nově tvořené ústavní listiny je doplněn tvrzením jeho otce, tehdejšího poslance a předsedy Sněmovny lidu Federálního shromáždění, Václava Bendy, který prosazoval odmítnutí jednokomorového parlamentu, a to z důvodu, že tento model dříve navrhoval Boguszak a že se proto nechce vracet k socialistickému systému.¹⁵ Do debat tedy vstupoval i ideologický prvek a v tomto konkrétním případě i snaha odmítat instituty spojené s osobnostmi předchozího režimu.

Politická strana, která sice podporovala zavedení bikamerálního systému, avšak se specifickými atributy, byla ODA. *„Byl to také názor Daniela Kroupy a vůbec zástupců ODA, kteří se dovolávali slavného ekonoma Hayeka, který nota bene byl původem právník. Dovolávali se jej v tom smyslu, že by každá z komor měla mít jiný právní režim: že by se jedna komora měla věnovat zákonům z oblasti veřejného práva čili těm, kde jsou kryty veřejné zájmy. A druhá komora, ta základní, klasickým občanským právem, tedy vztahy občanskoprávními či soukromoprávními.“*¹⁶ Funkční rozdělení pravomocí obou komor se neuplatnilo, nicméně se jedná o pozoruhodný teoretický projekt, o jehož případné uplatnitelnosti je možné vést debaty. S touto teorií souvisí i její další část, která hovoří taktéž o specifickém způsobu ustavování členů. *„Zákonodárné shromáždění má být složeno z významných nestranických osobností, volených nepřímou volbou z pětáctyřicetiletých občanů na patnáct let bez možnosti znovuzvolení. Bývalí členové zákonodárného shromáždění by byli zaměstnáni jako laičtí soudci apod.“*¹⁷

¹⁴ Podle ústního sdělení JUDr. Marka Bendy (poslanec Parlamentu ČR, Sněmovní 4, Praha 1) dne 16. 04. 2014; Podobně poslanec Marek Benda sám napsal: *„V politickém zadání bylo oslabit českého prezidenta. Když mi pak tehdejší premiér mockrát říkal: „Nebýt vás Bendů, tak jsme nikdy v ústavě neměli Senát a to je ta největší škoda, kterou jste tam zavedli.“ Já jsem mu vždycky říkal: „Pane premiére, to je sice pravda, ale vy jste dal svým lidem pokyn oslabit prezidenta a ten se nedal vymyslet jinak, než že budeme muset mít dvoukomorový parlament, který se bude vzájemně nějakým způsobem vyvažovat.““ Viz BENDA, M. K přípravě Ústavy ČR v České národní radě. In GERLOCH, A.; KYSELA, J. et al. 20 let Ústavy České republiky. Ohlédnutí zpět a pohled vpřed. Str. 37.*

¹⁵ HENDRYCH, D. Ke zdrojům návrhu Ústavy ČR z pohledu člena Komise vlády pro přípravu Ústavy ČR. In GERLOCH, A.; KYSELA, J. et al. 20 let Ústavy České republiky. Ohlédnutí zpět a pohled vpřed. Str. 33.

¹⁶ HENDRYCH, D. Ke zdrojům návrhu Ústavy ČR z pohledu člena Komise vlády pro přípravu Ústavy ČR. In GERLOCH, A.; KYSELA, J. et al. 20 let Ústavy České republiky. Ohlédnutí zpět a pohled vpřed. Str. 34

¹⁷ KYSELA, J. Senát v České republice – proč a jaký?

Spolu s argumentem prvorepublikové tradice a zajištění regionálních zájmů se odkaz na Hayekovu teorii objevuje z úst jeho zastánců na podporu ustavení druhé komory v rámci ústavního systému České republiky.¹⁸

Na druhé straně přirozeně v těchto debatách vystupovali i odpůrci jeho zavedení. „Zásadně odmítán byl Senát od počátku pouze Sládkovými republikány, za nadbytečný jej pokládala také většina sociálních demokratů.“¹⁹ Argumenty je dle mého názoru možné shrnout následujícím úryvkem. „Opozice naproti tomu namítala vysoké náklady s tím spojené, zbytečnost, pokud je Česká republika unitárním státem, anebo účelovost, má-li Senát posloužit hlavně jako „odkladiště“ současných poslanců Federálního shromáždění. Pouze okrajově, při úvahách o zřízení analogie stálého výboru podle ústavní listiny z roku 1920, pak zazníval důvod nejakceptovatelnější, a sice konstrukce Senátu jako orgánu garantujícího nepřetržitost moci zákonodárné v ČR s tím, že jde o orgán nerozpustitelný a vybavený zákonodárnou mocí i v době, kdy Poslanecká sněmovna své funkce nevykonává.“²⁰

Právě uvedené argumenty sice bezvýsledně, ale domnívám se, že i věcně, odporovaly zakotvení druhé komory do našeho ústavního systému. V průběhu let jsou dalšími kritiky tyto argumenty opakovány, ale též jsou přinášeny teze nové, jimiž se budu zabývat posléze. Pokud jde o zbytečnost zakotvení Senátu v České republice jakožto ve státu unitárním, dá se namítnout, že druhé komory nejsou ani globálně ustavovány pouze na základě například federalizace státu. Unitární stát může mít přesto určité vnitřní dělení, které je možné považovat za klíčové, nebo se nemusí jednat o žádné dělení, a přesto se najdou státy, kde se druhé komory osvědčily a které se staly přirozenou součástí daného ústavního systému. Příkladem může být Francie.

Co se týče argumentu účelovosti jakožto odkladiště současných poslanců Federálního shromáždění, domnívám se, že tento názor sice logicky zní pro kritiky Senátu, ale ač je na něm jistě určitá míra pravdy, kdy tito poslanci měli snahu přeměnit svůj nabytý mandát za jiný, nelze se omezovat při kritice pouze na tento faktor bez odkazu na hlubší ideové zakotvení. Myšlenka českého Senátu spočívá zejména na garanci ústavnosti, na garanci plnění funkcí parlamentu i za situace, kdy nemohou být vykonávány Poslaneckou sněmovnou. Tato otázka je předmětem následujících kapitol.

¹⁸ JIRÁSKOVÁ, V. *Vznik samostatné České republiky, přijetí a obsah její ústavy*. In PAVLÍČEK, V. a kol. *Ústavní právo a státověda 2. Díl Ústavní právo České republiky*. Str. 315.

¹⁹ KYSELA, J. *Dvoukomorové parlamenty*. Str. 419.;

Původní text: HAYEK, Friedrich August von. *Právo, zákonodárství a svoboda: nový výklad liberálních principů spravedlnosti a politické ekonomie*. Str. 355.

²⁰ JIRÁSKOVÁ, V. *Vznik samostatné České republiky, přijetí a obsah její ústavy*. In PAVLÍČEK, V. a kol. *Ústavní právo a státověda 2. Díl Ústavní právo České republiky*. Str. 315-316.

V průběhu debat o tvorbě Ústavy vystupoval nejenom tehdejší předseda vlády Václav Klaus s již zmíněným politickým zadáním zakotvení slabého prezidenta, ale také Václav Havel. „*Já osobně jsem bezvýhradně na té straně oné menšiny, která je pro jednokomorový parlament. Myslím si, že pro začínající stát, nepřiliš bohatý, jehož parlament bude nucen poměrně rychle přijmout stovky zákonů a vybudovat prakticky celý nový právní řád, je druhá komora velký luxus. Senát u nás navíc – na rozdíl od jiných demokracií – nemá žádnou smysluplnou tradici: po celou první republiku to bylo mrtvé a zbytečné těleso, jakýsi výměnek pro zasloužilé staré pány, respektive jejich odkladiště.*“²¹

Václav Havel se tedy k otázce bikameralismu stavěl skepticky, a to s odkazem na jeho předchozí tvrzenou nefunkčnost a také na zmíněný přepych, který v Senátu viděl. Z této citace se dá dobře dovodit, že druhou komoru považoval za nadbytečný prvek, který Česká republika nepotřebuje. Navíc akcentoval i již zmíněný názor o odkladišti. Bohužel se však prezident Havel nevypořádal s hlubšími důvody hovořící pro zavedení dvoukomorového systému.

Navíc, dokument Meziparlamentní Unie říká následující: „*Volba parlamentní struktury nezávisí na počtu obyvatel: Čína (1.3 miliardy obyvatel) má jednokomorový parlament, zatímco Saint Lucia (170,000 obyvatel) má dvoukomorový parlament. Kromě toho, tato struktura je výsledkem specifické historie, kontextu a parlamentní tradice každé země. Některé parlamenty svou strukturu také mění, jako například v Tunisku, kde byla druhá komora (...) vytvořena v roce 2005.*“²² Z tohoto hlediska tedy není relevantní argument, že Česká republika je začínající a nebohatý stát, jelikož tento dokument dokazuje, že i mnohem menší státy disponují dvoukomorovým systémem. Co je ale dle mého názoru ještě důležitější na této stati, je tvrzení o specifickém historickém a kontextuálním vývoji každé země, což se uplatňuje právě v podmínkách českých zemí.

Závěrem této kapitoly bych se ještě ráda vyjádřila k hojně citovanému kompromisu, ke kterému mělo dojít při jednání v Lánech. Prof. Gerloch tuto dohodu nazývá spojením

²¹ MLSNA, P. *Filozofické a ideové zdroje Ústavy ČR*. In MLSNA, Petr, Jan KYSELA, Radovan SUCHÁNEK, Pavel MARŠÁLEK, Věra JIRÁSKOVÁ, Jan KUDRNA a Jan WINTR. *Ústava ČR - vznik, vývoj a perspektivy*. Str. 41-2.

²² „*The choice of parliamentary structure does not depend on the size of the population: China (population 1.3 billion) has a unicameral parliament while the parliament of Saint Lucia (population 170,000) is bicameral. Instead, the structure is the result of the specific history, context and parliamentary tradition of each country. Some parliaments choose to change their structure, as in Tunisia where a second chamber (the Chamber of Councillors) was created in 2005.*“ Parliaments at a glance: Structure. *ipu.org* [online]. Dostupné na <http://www.ipu.org/parline-e/ParliamentsStructure.asp?REGION=All&LANG=ENG> [cit. dne 13. 7. 2014].

„Senát za Listinu“.²³ Dohoda měla znít tak, že bude vytvořen dvoukomorový parlament, který prosazovaly spíše pravicové strany a na druhou stranu bude v nezměněné podobě přijata Listina základních práv a svobod, která bude stát mimo Ústavu, což prosazovaly naopak levicové strany. Avšak na základě rozhovoru s poslancem Markem Bendou vyplynulo, že pravice počítala s tím, že Listina základních práv a svobod bude v tehdejší podobě přijata, avšak využívala tento prostor jako vyjednávací pozici za tím účelem, aby měla levice dojem, že na základě vzájemné dohody mezi politickými stranami došlo ke kompromisu.²⁴

²³ GERLOCH, A. *Ústava a ústavnost v České republice po dvaceti letech*. In GERLOCH, A.; KYSELA, J. et al. *20 let Ústavy České republiky. Ohlédnutí zpět a pohled vpřed*. Str. 23.

²⁴ Podle ústního sdělení JUDr. Marka Bendy (poslance Parlamentu ČR, Sněmovní 4, Praha 1) dne 16. 04. 2014.

2. Zakotvení Senátu dle platných právních předpisů

2.1. Diskuse o oddalování ustavení Senátu

Ústava přijatá na konci roku 1992 počítala s přijetím dalších třech ústavních zákonů, které ji měly doplnit. Jednalo se o ústavní zákon o referendu, který není přijat dodnes, ale vedou se o něm stále živé debaty, dále o ústavní zákon o zřízení vyšších územně samosprávných celků a ústavní zákon o zřízení Prozatímního Senátu. Konkrétně o tomto zřízení hovoří Ústava v čl. 106.²⁵

Bohužel k naplnění tohoto ustanovení došlo až v roce 1996, kdy se poprvé konaly volby do Senátu. *Flagrantní nenaplnění ústavodárcova příkazu ke konstituování Prozatímního Senátu je praktickou ukázkou koncentrace moci v Poslanecké sněmovně, která byla až do ustavení Senátu v roce 1996 dvojjedinou komorou Parlamentu ČR. (...) od počátku přijetí Ústavy ČR byla zřetelná nechuť k vytvoření Senátu Parlamentu ČR, jakož i zřetelná snaha svázání jeho pravomocí Poslaneckou sněmovnou.*²⁶ V tomto období, kdy Senát prakticky existoval pouze v listinné podobě, koncentrovala Poslanecká sněmovna i jeho funkce a tudíž měla značnou moc. Nelze se proto příliš divit poslancům s otálením uvedením Senátu v život. Na druhou stranu je k podivu, že to byli ti samí lidé, kteří Senát do Ústavy schválili.

O důvody, které tehdejší ústavodárce vedly k tomu, že nebylo předmětné ustanovení naplněno, se dnes můžeme pouze dohadovat, avšak existuje soupis důvodů pravděpodobných. „Vít Schorm uvádí tyto pravděpodobné motivy poslanců při neustavení Prozatímního Senátu: 1. Nechuť dělit se o moc s poslanci Federálního shromáždění, kteří představovali špičky politických stran: předsedové parlamentních politických stran byli vesměs federálními

²⁵ Ústava, čl. 106:

(1) Dnem účinnosti této Ústavy se Česká národní rada stává Poslaneckou sněmovnou, jejíž volební období skončí dnem 6. června 1996.

(2) Do doby zvolení Senátu podle Ústavy vykonává funkce Senátu Prozatímní Senát. Prozatímní Senát se ustaví způsobem, který stanoví ústavní zákon. Do nabytí účinnosti tohoto zákona vykonává funkce Senátu Poslanecká sněmovna.

(3) Poslaneckou sněmovnu nelze rozpustit, dokud vykonává funkci Senátu podle odstavce 2.

(4) Do přijetí zákonů o jednacím řádu komor se postupuje v jednotlivých komorách podle jednacího řádu České národní rady.

²⁶ MLSNA, P. *Filozofické a ideové zdroje Ústavy ČR*. In MLSNA, Petr, Jan KYSELA, Radovan SUCHÁNEK, Pavel MARŠÁLEK, Věra JIRÁSKOVÁ, Jan KUDRNA a Jan WINTR. *Ústava ČR - vznik, vývoj a perspektivy*. Str. 17-18.

poslanci. 2. Obava ze zpomalení hospodářské reformy intervencemi senátorů. 3. Pochybnosti o legitimitě orgánu složeného z poslanců zvolených do jiného zákonodárného sboru. 4. Nerozpustitelnost Poslanecké sněmovny po dobu, kdy není ustaven Prozatímní Senát, ani Senát.²⁷

Právě oddalování naplnění tohoto ustanovení Ústavy mnozí odsuzují a vnímají tuto skutečnost jako projev zvláště Poslanecké sněmovny vůči svému potenciálnímu konkurentovi. „Navenek tyto změny (Senát, kraje, NSS) zvýšily prestiž ústavy, nicméně v obecné komparatistice je nepochopitelné a tudíž nepřijatelné institut zakotvit a další roky hledat vůli jej naplnit (i jako varianta řešení – země či kraje).“²⁸ Jako problém vnímají i skutečnost, že Poslanecká sněmovna tímto získala již zmíněnou moc a s tím spojené konsekvence, zejména v nemožnost jejího rozpuštění. „Problematickým se pro fungování ústavního mechanismu ukázalo být však odkládání zřízení Senátu, jež umožnilo teprve přijetí zákona o volbách do Parlamentu (zákon č. 247/1995 Sb.), a první volby do Senátu se tak konaly až v listopadu 1996. Po celé první volební období tak Poslanecká sněmovna vykonávala i jeho funkce a nebylo možné ji rozpustit (čl. 106 odst. 2 a 3).“²⁹

Není neobvyklé, že je oddalování ustavení Senátu spojováno s dopadem na jeho další vážnost ve společnosti i na postavení v rámci ústavních orgánů. „Přes veškeré vyjednávání zůstaly některé sporné záležitosti otevřené a řešení bylo odloženo do budoucna. Konkrétně se jednalo především o otázky bikameralismu a jeho podoby, existence a podoby samosprávy nad obecní úrovní a správního soudnictví. (...) Velmi silně to bylo patrné v případě Senátu, kde především nedošlo k realizaci čl. 106 odst. 2 Ústavy ČR počítajícího s vytvořením Prozatímního Senátu, ale také v podobě úvah o jeho nepotřebnosti, které byly posilovány tím více, čím déle systém fungoval v rámci jednokomorového provizoria.“³⁰ Jelikož se volby do Senátu konaly až v listopadu 1996, doba provizoria trvala bezmála čtyři roky, což je dle mého názoru dostatečně dlouhá doba na to, aby se Poslanecká sněmovna etablovala jako orgán, který je v očích společnosti schopný zastat všechny funkce. Nepochybně má pozdní uvedení Senátu v život dopad na jeho aktuální postavení.

²⁷ KYSELA, J. *Dvoukomorové systémy*. Str. 433.

²⁸ KLÍMA, K. *Ústava ČR v aktuálním „audit“u dělby moci*. In MLSNA, Petr, Jan KYSELA, Radovan SUCHÁNEK, Pavel MARŠÁLEK, Věra JIRÁSKOVÁ, Jan KUDRNA a Jan WINTR. *Ústava ČR - vznik, vývoj a perspektivy*. Str. 213.

²⁹ JIRÁSKOVÁ, V. *Vznik samostatné České republiky, přijetí a obsah její ústavy*. In PAVLÍČEK, V. a kol. *Ústavní právo a státověda 2. Díl Ústavní právo České republiky*. Str. 326.

³⁰ KUDRNA, J. *Záplatování jako nevyhnutelná základní metoda přístupu k Ústavě ČR*. In GERLOCH, A.; KYSELA, J. et al. *20 let Ústavy České republiky. Ohlédnutí zpět a pohled vpřed*. Str. 89.

Tento názor zastává taktéž prof. Zdeněk Jičínský, u kterého je ovšem seznatelný politický podtext jeho vyjádření: „*Největším bojovníkem za Senát byla ODA. (...) Právice přikládala Senátu obrovskou váhu z hlediska uplatňování ústavních principů a zajišťování demokracie. A jak to, že ti, kteří za něj tak bojovali, ho najednou nechtěli? A tři a půl roku tady Senát nebyl. To přece poznamenalo náš ústavní vývoj do dneška. Senát, ať už máme na jeho existenci jakýkoliv názor, už nikdy nebude mít takovou váhu a důvěru, jako kdyby byl vytvořen ihned v začátku roku 1993, nebo kdyby byl záhy po vytvoření republiky Senát zvolen jako druhá komora. Takže i to je doklad toho, jak se projevovala arogance moci tehdejší vládní koalice a jak neblaze poznamenala celý náš další politický vývoj.*“³¹ Jedná se o odvážná tvrzení dávající vládní koalici za vinu, že se zmnožily pochybnosti o odůvodněnosti Senátu. Nepopírám, že jeho slova mají jistý význam, nicméně vnímám toto prohlášení spíše jako útok na politického protivníka.

2.2. Ústavní zakotvení

Výhradním zákonodárcem v České republice je Parlament skládající se ze dvou komor, a to Poslanecké sněmovny a Senátu. Vztah těchto komor není rovnoprávný, což se projevuje zejména v otázce legislativního procesu přinášející situace, ve kterých je Senát upozaděn. Ačkoliv byl Senát ustaven až v roce 1996 a o své postavení musel bojovat taktéž u Ústavního soudu³², lze konstatovat, že „*u běžných zákonů význam Senátu prozatím v podstatě kontinuálně stoupá*“³³ a že můžeme pozorovat „*vyšší důraz Senátu na politicky podstatnější návrhy zákonů.*“³⁴

Ústava konkrétně stanoví, že „*Parlament je tvořen dvěma komorami, a to Poslaneckou sněmovnou a Senátem.*“³⁵ Dále z hlediska legislativního procesu říká, že „*Dojde-li k rozpuštění Poslanecké sněmovny, přísluší Senátu přijímat zákonná opatření ve věcech, která nesnesou odkladu a vyžadovaly by jinak přijetí zákona. Senátu však nepřísluší přijímat zákonná opatření ve věcech Ústavy, státního rozpočtu, státního*

³¹ JIČÍNSKÝ, Z. *Ústavněprávní a politické problémy vzniku České republiky a charakteristika sociálně-demokratického návrhu Ústavy ČR.* In GERLOCH, A.; KYSELA, J. et al. *20 let Ústavy České republiky. Ohlédnutí zpět a pohled vpřed.* Str. 48.

³² Příkladem nálezy Pl. ÚS 21/01, Pl. ÚS 13/05.

³³ SYLLOVÁ, J. *Legislativní činnost Parlamentu.* In SYLLOVÁ, J., KOLÁŘ, P., KYSELA, J., GEORGIEV, J. a PECHÁČEK, Š. *Parlament České republiky.* Str. 229.

³⁴ SYLLOVÁ, J. *Legislativní činnost Parlamentu.* In SYLLOVÁ, J., KOLÁŘ, P., KYSELA, J., GEORGIEV, J. a PECHÁČEK, Š. *Parlament České republiky.* Str. 252.

³⁵ Ústava, čl. 15.

závěrečného účtu, volebního zákona a mezinárodních smluv podle čl. 10. (...)“³⁶ Senátu je tedy svěřena významná pravomoc, kterou měl možnost využít v roce 2013 poté, co se Poslanecká sněmovna sama rozpustila. Ta může být rozpuštěna prezidentem republiky z více důvodů, mezi kterými je například i skutečnost, že Poslanecká sněmovna nevyslovila důvěru nově jmenované vládě, jejíž předseda byl prezidentem republiky jmenován na návrh předsedy Poslanecké sněmovny.³⁷ V této situaci vystupuje do popředí Senát, který za těchto okolností vykonává funkce, jež mu za běžných okolností nenáleží. Příkladem je přijímání zákonných opatření, což jsou opatření, která pro zachování své platnosti musí být Poslaneckou sněmovnou po jejím znovuustavení ratifikována. O praktickém využití tohoto institutu jsme se mohli přesvědčit na podzim roku 2013. To, že se jedná o opatření výjimečné lze seznat i ze zájmu médií, která se touto problematikou důkladně zabývala.³⁸ Dále jsou v čl. 40 Ústavy upraveny případy, které bez součinnosti Senátu přijaty být nemohou, na rozdíl od čl. 42 Ústavy, který stanoví případy, o kterých jedná pouze Poslanecká sněmovna – návrh zákona o státním rozpočtu a návrh státního závěrečného účtu. Senát je také nadán pravomocí zákony navrhopvat Poslanecké sněmovně.³⁹ Má tzv. zákonodárnou iniciativu. V případech, kdy Senát návrh zákona projednává, je stanoveno, že ho má projednat a usnést k němu do 30 dnů od jeho postoupení Poslaneckou sněmovnou. De constitutione ferenda je možný návrh, aby byla tato lhůta prodloužena, jelikož u některých návrhů zákonů, jakým byl například nový občanský zákoník, je odůvodněné, aby se senátoři takovou normou zabývali podrobně a měli za tím účelem tedy větší časový úsek.⁴⁰ Senát má různé možnosti, jak se postavit k postoupenému návrhu zákona. Buď se k návrhu zákona ve stanovené lhůtě nevyjádří, což však znamená, že návrh zákona byl přijat, nebo vyjádří vůli se jím nezabývat, což má taktéž stejný účinek. Také může návrh zákona usnesením schválit, nebo zamítnout, nebo vrátit Poslanecké sněmovně s pozměňovacími návrhy.⁴¹ Zamítnutý návrh zákona, nebo vrácený návrh zákona s připomínkami putuje zpět do Poslanecké sněmovny, která má možnost veto

³⁶ Ústava, čl. 33.

³⁷ Ústava, čl. 35.

³⁸ např. JIŘIČKA, J. Poslanci schválili všechna zákonná opatření, rokovali do pozdního večera. *iDNES.cz* [online]. 27. 11. 2013. Dostupné z http://zpravy.idnes.cz/snemovna-schvalila-zakonna-opatreni-dv5-domaci.aspx?c=A131127_190807_domaci_jj [cit. dne 13. 7. 2014]; Legislativní premiéra – sněmovnou prošla zákonná opatření. *ceskatelevize.cz* [online]. 27. 11. 2013. Dostupné z <http://www.ceskatelevize.cz/ct24/domaci/252291-legislativni-premiera-snemovnou-proslo-zakonna-opatreni/> [cit. dne 13. 7. 2014].

³⁹ Ústava, čl. 41.

⁴⁰ Podle ústního sdělení doc. JUDr. Petra Pitharta, dr. h. c. (Právnická fakulta Univerzity Karlovy, nám. Curieových 7, Praha 1) dne 28. 11. 2013.

⁴¹ Ústava, čl. 46.

Senátu přehlasovat, nebo přijmout návrh zákona v podobě předložené Senátem.⁴² Co se týče mezinárodních smluv, u nich je třeba souhlasu obou komor Parlamentu⁴³, tudíž není možné, aby byl Senát v této otázce přehlasován.

Na ústavní úrovni je upraven legislativní proces, který vymezuje postavení Senátu. Skutečnost, že je možné Senát přehlasovat 101 hlasy, tedy absolutní většinou, avšak ne kvalifikovanou, v Poslanecké sněmovně, sice značí, že druhá komora Parlamentu ČR nehraje vůdčí roli, nicméně i přesto má Senát význam. „(...) je korektivem Poslanecké sněmovny a testem pevnosti a opravdovosti její vůle zákon přijmout. Delší projednávání návrhů zákonů a účast více subjektů může zkvalitňovat zákonodárný proces.“⁴⁴ Předpoklad zkvalitnění procesu přijímání zákonů má jistě opodstatnění, ale není možné o něm uvažovat absolutně. V úvahu je třeba vzít i efektivitu projednávání návrhů zákonů. Nicméně v systému, jak je nastaven nyní, kdy Senát má na projednání návrhu zákona třicet dní, nelze tvrdit, že by byl legislativní proces prodloužen o zásadní časový úsek.

V průběhu následujících let byly přijímány ústavní zákony, které měly vliv na postavení Senátu. „V roce 1998 byl přijat ústavní zákon č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky, který stanoví pravidla pro nouzové situace a přiznává Senátu nové pravomoci. V roce 2002 byl přijat ústavní zákon č. 515/2002 Sb. o referendu o přistoupení České republiky k Evropské unii, který dále posílil postavení Senátu.“⁴⁵ Pokud jde o bezpečnostní oblast, tak například k přijetí usnesení o vyhlášení stavu ohrožení státu je třeba souhlasu nadpoloviční většiny všech poslanců a souhlasu nadpoloviční většiny všech senátorů.⁴⁶ Za situace, že je Poslanecká sněmovna rozpuštěna, přísluší Senátu jednak rozhodnout o prodloužení nebo o zrušení nouzového stavu, o vyhlášení stavu ohrožení státu nebo válečného stavu a o účasti České republiky v obranných systémech mezinárodní organizace, jíž je Česká republika členem a také mu přísluší vyslovit souhlas s vysláním ozbrojených sil České republiky mimo území České republiky a s pobytem ozbrojených sil jiných států na území České republiky, nejsou-li taková rozhodnutí vyhrazena vládě.⁴⁷

⁴² Ústava, čl. 47.

⁴³ Ústava, čl. 49.

⁴⁴ WINTR, J. *Česká parlamentní kultura*. Str. 332.

⁴⁵ „In 1998, the Constitutional Act no. 110/1998 Coll. on security of the Czech republic was passed which stipulated the rules for emergency situations and added new competencies to the Senate. In 2002 the Constitutional Act no. 515/2002 Coll. on referendum concerning adhesion of the Czech republic to the European Union was passed, which further strengthened the Senate's status.“ FILIP, J. et al. *The Czech Senate: history and presence*. Str. 75.

⁴⁶ Ústavní zákon o bezpečnosti, čl. 17 odst. 2.

⁴⁷ Ústavní zákon o bezpečnosti, čl. 11.

Při úvahách o postavení Senátu však nelze vycházet pouze z ústavních a zákonných ustanovení: „(...) v praxi bylo postavení Senátu posíleno prostřednictvím výkladu Ústavy, který posunuje Senát z ústavního ochránce činností Poslanecké sněmovny na orgán, který hraje nejenom roli ochrany a dohledu, ale také se přímo účastní strukturace ústavního systému.“⁴⁸

2.3. Zákonné zakotvení

Zakotvení Senátu z hlediska zákonného upravují zejména zákon o jednacím řádu Senátu, dále zákon o sídle Parlamentu ČR či zákon o volbách do Parlamentu ČR.

Co se týče volebního zákona, ten stanoví, že „Senát má 81 senátorů, kteří jsou voleni na dobu šesti let. Každé dva roky se volí třetina senátorů.“⁴⁹ Senát je komora stále činná, nerozpustitelná, takže je schopna stále plnit svou funkci.“⁵⁰ Senát se tedy obnovuje parciálně po dvou letech, což zajišťuje, že občané mohou svým hlasováním v častějších intervalech projevit své aktuální nálady a Senát by tedy měl z tohoto hlediska více reflektovat současnou společenskou situaci než Poslanecká sněmovna. Toto zakotvení odpovídá i teoretickým předpokladům. „Zaprvé, druhé komory bývají menší než komory první. (...) Zadruhé, volební období bývají delší ve druhých komorách než v komorách prvních.“⁵¹

Senátoři, mající dnes obdobné postavení jako jejich poslanečtí protějšci, se takové pozici ovšem těšit nemuseli. „Už v jedné z prvních variant uspořádání Senátu se objevila myšlenka, ne z komise, ale z vyššího místa, že by mohlo jít o jakousi spolkovou radu, složenou z přednostů okresních úřadů. Šlo by tedy o virilní funkce, přičemž by byly pojímány jako čestné a neplacené.“⁵² Osobně se domnívám, že je pozitivní, že tento návrh neprošel, neboť za situace, kdy by se jednalo pouze o funkce čestné, byl by tento orgán opravdu jenom reprezentativní komorou, u které je těžké představit si její reálné fungování. Váha takového

⁴⁸ „(...) in practice the Senate's position was strengthened through actual interpretation of the Constitution which has turned the Senate as a constitutional safeguard supervision activities of the Chamber of Deputies into a body which plays not only a major supervisory and protective role but participates directly in the structuring of the constitutional system.“ FILIP, J. et al. *The Czech Senate: history and presence*. Str. 76.

⁴⁹ Zákon o volbách do Parlamentu České republiky, §56.

⁵⁰ SYLLOVÁ, J. *Parlament České republiky*. In PAVLÍČEK, V. a kol. *Ústavní právo a státověda 2. Díl Ústavní právo České republiky*. Str. 723.

⁵¹ „First, second chambers tend to be smaller than first chambers.“ „Second, legislative terms of office tend to be longer in second than in first chambers.“ LIJPHART, A. *Patterns of democracy: government forms and performance in thirty-six countries*. Str. 204.

⁵²HENDRYCH, D. *Ke zdrojům návrhu Ústavy ČR z pohledu člena Komise vlády pro přípravu Ústavy ČR*. In GERLOCH, A.; KYSELA, J. et al. *20 let Ústavy České republiky. Ohlédnutí zpět a pohled vpřed*. Str. 34.

orgánu by byla nepochybně ještě nižší a Senát by fungoval pouze jako přívěsek Poslanecké sněmovny.

V kontextu reálných voleb do Senátu je možné uvažovat o nich jako o tzv. volbách druhého řádu. Jejich charakteristiku je běžně uváděna v rámci voleb do Evropského parlamentu, nicméně se domnívám, že některé společné znaky lze vyzorovat i na příkladu voleb do Senátu. Obecně se jedná o následující body.⁵³

- nižší volební účast
- větší procento odevzdaných neplatných hlasů
- větší zisky malých politických stran
- ztráta podpory vládních politických stran
- orientace voličů na osobnosti oproti stranické příslušnosti
- překročení národních hranic
- vztah mezi národní tradicí pravidel voleb a volební účastí, kdy volební účast klesá spolu s odlišností od této tradice
- vyšší význam volební kampaně u voleb druhého řádu, kdy volby do Evropského parlamentu musí soutěžit s dalšími politickými tématy

Je zjevné, že aplikovat lze pouze některé z právě uvedených bodů. Tak například nižší volební účast je u senátních voleb zřetelná. Pokud jde o volební účast v prvních kolech senátních voleb, už v roce 1996 dosáhla volební účast pouze na 35,03%⁵⁴, což je ve srovnání s Poslaneckou sněmovnou číslo skutečně nízké.⁵⁵ Namátkou v roce 2002 činila volební účast pouze 24,10%⁵⁶ a v roce 2012 34,90%.⁵⁷

⁵³ REIF, K. – SCHMITT, H. *Nine Second-Order National Elections – A Conceptual Framework for the Analysis of European Election Results*. Str. 9.

⁵⁴ Volby do Senátu Parlamentu ČR konané dne 15.11. – 16.11.1996 . Volební účast v obvodech v 1. kole. *volby.cz* [online]. Dostupné z <http://volby.cz/pls/senat/se31?xjazyk=CZ&xdatum=19961116&xv=1> [cit. dne 13. 7. 2014].

⁵⁵ Volební účast při volbách do Poslanecké sněmovny v roce 1996 byla 76,41%. Viz Volby do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky konané ve dnech 31.5. - 1.6.1996. Územní přehledy o volební účasti. *volby.cz* [online]. Dostupné z <http://volby.cz/pls/ps1996/u52> [cit. dne 13. 7. 2014].

⁵⁶ Volby do Senátu Parlamentu ČR konané dne 25.10. – 26.10.2002. Volební účast v obvodech v 1. kole. *volby.cz* [online]. Dostupné z <http://volby.cz/pls/senat/se31?xjazyk=CZ&xdatum=20021025&xv=1> [cit. dne 13. 7. 2014].

⁵⁷ Volby do Senátu Parlamentu ČR konané dne 12.10. – 13.10.2012. Volební účast v obvodech v 1. kole. *volby.cz* [online]. Dostupné z <http://volby.cz/pls/senat/se31?xjazyk=CZ&xdatum=20121012&xv=1> [cit. dne 13. 7. 2014].

„Přesto i po více než 12 letech činnosti Senátu stále existují pochybnosti o tom, zda je potřebnou součástí ústavního systému. Nejlépe o tom ostatně vypovídá účast u senátních voleb vyznačující se vysokým volebním absentismem, který jako výrazný rys ústavní praxe českého parlamentarismu je ze všech přímo volených orgánů veřejné moci nejvyšší právě u voleb do Senátu.“⁵⁸ Ačkoli se jedná o šest let starý úryvek, je zřejmé, že je možné jej aplikovat i na dnešní situaci, jak bylo výše prokázáno.

Senát je v České republice charakteristický tím, že není inherentně svázán s politickými stranami. Skutečnost, která podporuje tuto tezi, spočívá v možnosti kandidovat na senátorskou pozici i občanovi, který není členem politické strany, ale kterému se podaří pořídit petici podporující jeho kandidaturu, která musí být podepsána alespoň 1 000 oprávněných voličů z volebního obvodu, kde kandidát kandiduje.⁵⁹ Z tohoto důvodu je možné mezi senátory najít i osobnosti zvolené jako nezávislé kandidáty – např. Václav Fischer v roce 1999.⁶⁰ Tato možnost není připuštěna v komoře první, v Poslanecké sněmovně. Můžeme tudíž tento fakt shledat jako odlišující kritérium mezi jednotlivými komorami, který má nepochybně vliv na fungování těchto orgánů. Menší politizace témat znamená mnohdy důkladnější debatu nezatíženou programy politických stran. Otázkou je, zda nepolitizace je žádoucí, ale tato problematika již není předmětem této práce. Doc. Pithart v této souvislosti hovoří o barevných dresech, které jsou dle jeho slov v Poslanecké sněmovně vidět zřetelně, kdežto v Senátu ustupují do pozadí.⁶¹

Zákon o sídle Parlamentu ČR stanoví, že sídlem Parlamentu je hlavní město České republiky.⁶² Konečně zákon o jednacím řádu Senátu upravuje postavení senátorů, orgány Senátu, jeho schůze a podobně. Nutno v této souvislosti dodat, že doposud nebyl přijat Ústavou předvídaný zákon o zásadách jednání a styku obou komor mezi sebou i navenek.

⁵⁸ SUCHÁNEK, R., JIRÁSKOVÁ, V. *Ústava České republiky v praxi: 15 let platnosti základního zákona*. Str. 131.

⁵⁹ Zákon o volbách do Parlamentu České republiky, §61 odst. 2 d).

⁶⁰ WINTR, J. *Česká parlamentní kultura*. Str. 337.

⁶¹ Podle ústního sdělení doc. JUDr. Petra Pitharta, dr. h. c. (Právnická fakulta Univerzity Karlovy, nám. Curieových 7, Praha 1) dne 28. 11. 2013.

⁶² Zákon o sídle Parlamentu České republiky, §1.

2.4. Pohled Ústavního soudu

Ústavní soud a potažmo ústavní soudci mají možnost se v odůvodnění svých nálezů i v rámci vota separata vyjadřovat k obecným otázkám postavení Senátu v rámci ústavního systému a také toho využívají.

Zárným příkladem je nález Pl. ÚS 13/05 ze dne 22. 6. 2005, ve kterém se jednalo o novelu zákona o střetu zájmů, přičemž tento případ je znám spíše pod populárním názvem „volební zákon“ podle čl. 40 Ústavy. V předmětném případě se jednalo o výklad zmíněného čl. 40 Ústavy, konkrétně o výklad pojmu „volební zákon“, jehož závěr měl význam pro účast Senátu na legislativním procesu. Závěr Ústavního soudu zněl tak, že zákon upravující volby do zastupitelstev obcí či krajů je nutno považovat za volební zákon ve smyslu čl. 40 Ústavy.

V odůvodnění je mimo jiné uvedeno následující. *„Již v Ústavě samotné je postavení Senátu postulováno nikoli pouze v rovině nevýznamné; Senát není jen reprezentativní parlamentní komorou. Ve skutečnosti je postavení Senátu v soustavě nejvyšších orgánů státní moci právě z hlediska role pojistky bránící excesům ohrožujícím samy základy demokratického právního státu nezastupitelné (...).⁶³ Ústavní soud se tedy přiklání k názoru, že Senát má význam v rámci našeho ústavního systému a že jeho postavení je odůvodněné. Odporuje názoru, že by se mělo jednat pouze o orgán reprezentativní. V tomto konkrétním případě stanoví: „Má-li Senát plnit svoji stabilizační funkci, neexistuje žádný rozumný důvod, proč by při tvorbě volebních pravidel měl tuto funkci vykonávat pouze ve vztahu k volbám parlamentním, a nikoliv při tvorbě zákonů upravujících volby do těch orgánů, jimiž jsou samostatně spravovány obce a kraje.“⁶⁴ Zde je podstatné, že dle Ústavního soudu má Senát plnit stabilizační roli, což je v souladu s teorií dělby moci a vzájemného vyvažování.*

Dalším příkladem je nález Ústavního soudu Pl. ÚS 21/01. Senátoři, kteří návrh podali, namítali jako důvod pro zrušení předmětného zákona mj. jeho přijetí formálně nesprávným postupem. Porušení ústavnosti spatřují v tom, že *„Senátu byla odňata možnost návrh zákona řádně projednat a usnést se k němu.“⁶⁵ Jednalo se zde o problém spojení běžných návrhů zákona s novelou zákona o státním rozpočtu, což je však s rozporu s Ústavou i jednacím řádem Poslanecké sněmovny.⁶⁶ Senát se tak dostal do situace, kdy měl několik možností. Buď*

⁶³ Nález Pl. ÚS 13/05. VI. bod 3.

⁶⁴ Nález Pl. ÚS 13/05. VI. bod 3.

⁶⁵ Nález Pl. ÚS 21/01, I. A).

⁶⁶ Ústava ČR, čl. 42 (1): *Návrh zákona o státním rozpočtu a návrh státního závěrečného účtu podává vláda. (2) Tyto návrhy projednává na veřejné schůzi a usnází se o nich jen Poslanecká sněmovna.,* zákon o jednacím řádu

se mohl takovým zákonem vůbec nezabývat, čímž by se ale sám připravil o svou pravomoc projednávat běžné zákony, což by mohlo být chápáno jako pro bikamerální systém nebezpečný precedens do budoucna.⁶⁷ Nebo mohl Senát vyjádřit vůli nezabývat se tímto návrhem zákona. Ovšem i tato procedura zahrnuje podrobnou rozpravu ve výboru, která předchází hlasování. Konečně poslední možností je dle navrhovatelů posuzovat zákon formálně a oddělit tak tu část návrhu zákona, která nemůže být Senátem projednána. Senát nakonec tento návrh zákona projednal a vrátil ho Poslanecké sněmovně spolu s pozměňovacími návrhy.⁶⁸

Ze závěrů, ke kterým Ústavní soud došel, vyplývá, že tři novely ze čtyř se nedotýkají bezprostředně zákona o státním rozpočtu, a proto „není možné důvodně tvrdit, že Senát o nich nebyl oprávněn spolurozhodovat.“⁶⁹ Pokud by nebyl Senát k takovému projednání oprávněn, neodpovídalo by to smyslu §42 odst. 2 Ústavy ani podstatě bikameralismu.⁷⁰ Z těchto důvodů Ústavní soud konstatuje, že „zákon je přijat již schválením v Poslanecké sněmovně, tzn. zcela nezávisle na jeho případném dalším projednávání a schvalování v Senátu.“⁷¹ Zákon o státním rozpočtu musíme vnímat toliko ve smyslu materiálním, jelikož zásadní je zde právě materie, kterou zákon upravuje a ne jeho označení. Z toho důvodu, že Senát je v tomto ohledu již nevýznamným subjektem, je možné, aby zákon o státním rozpočtu jako součást novely procházel Senátem, i přesto, že již je přijat.

Poslanecké sněmovny, §101 odst. 3: *Součástí zákona o státním rozpočtu nemohou být změny, doplnění nebo zrušení jiných zákonů.*

⁶⁷ Nález Pl. ÚS 21/01, I. A.

⁶⁸ Tamtéž.

⁶⁹ Nález Pl. ÚS 21/01, V. bod 3.

⁷⁰ Tamtéž.

⁷¹ Tamtéž, VII. bod 3.

3. Postavení Senátu

O postavení Senátu můžeme uvažovat zejména ve vztahu k Poslanecké sněmovně, se kterou Senát řadu pravomocí sdílí. O většině vztahů souvisejících s konkrétními ústavními a zákonnými ustanoveními jsem se již zmínila v předchozích kapitolách. Je však nutné mít stále na paměti, že „vzájemný vztah komor je dán zejména ústavními články, které upravují legislativní proces (čl. 39 až 48). Tato ustanovení určují, že je to Poslanecká sněmovna, která má rozhodující slovo při zákonodárné činnosti. (...) Zásadní úlohu hraje Senát při přijímání ústavních zákonů, zákonů podle čl. 40 Ústavy (volební zákony, jednací řád Senátu a zákon o zásadách jednání a styku obou komor mezi sebou, jakož i navenek), kdy nemůže být Poslaneckou sněmovnou přehlasován. Dále je Senát s Poslaneckou sněmovnou rovnoprávný při vyjadřování souhlasu s mezinárodními smlouvami a při přijímání některých dalších rozhodnutí (...).⁷² I prostřednictvím judikatury Ústavního soudu Senát získává rovnoprávnější postavení, než které by mu svěřila Poslanecká sněmovna.

„V každém případě ale platí, že ve všech uvedených případech Ústava hovoří vcelku jasně a ukazuje tedy, že záměr ústavodárce byl zřejmě skutečně takový, že Parlament, a v jeho rámci zejména Poslanecká sněmovna, má být legitimačním a politickým, a do jisté míry i mocenským centrem ústavního systému České republiky.“⁷³ Přestože je Poslanecká sněmovna považována za komoru silnější a je za tím účelem vybavena příslušnými pravomocemi, Senát taktéž hraje významnou roli. Otázkou však je, nakolik využívá svých pravomocí a jakým způsobem bojuje za své postavení.

3.1. Postavení Senátu v dílčích oblastech

Pro účel této bakalářské práce jsem vybrala určité oblasti, o kterých se domnívám, že jsou klíčové jednak pro dokreslení postavení druhé komory v České republice, tak i pro nástin skutečnosti, že Senát sice určité pravomoci získal, ale jejich využívání není natolik efektivní, jak by mohlo být.

⁷² SYLLOVÁ, J. *Parlament České republiky*. In PAVLÍČEK, V. a kol. *Ústavní právo a státověda 2. Díl Ústavní právo České republiky*. Str. 724.

⁷³ KUDRNA, J. *K některým otázkám dělby moci v platné Ústavě České republiky*. In MLSNA, Petr, Jan KYSELA, Radovan SUCHÁNEK, Pavel MARŠÁLEK, Věra JIRÁSKOVÁ, Jan KUDRNA a Jan WINTR. *Ústava ČR - vznik, vývoj a perspektivy*. Str. 238.

3.1.1. Vyšetřovací komise

Předně, institut vyšetřovací komise se řadí mezi pravomoci, o které Senát přišel. Jedná se o dočasné komise, které jsou zřízeny za účelem věci veřejného zájmu.⁷⁴ Tato pravomoc nyní náleží výhradně Poslanecké sněmovně.⁷⁵ Často však bývají vyšetřovací komise svěřeny právě druhým komorám, neboť v komoře první se tímto způsobem žádné problémy nevyřeší. „*Poslanecká sněmovna má také poměrně častou tendenci zřizovat zcela bezzubé vyšetřovací komise, čímž fakticky supluje roli orgánů činných v trestním řízení. Není přitom dostatečně pamětliva odkazu klasiků britského konstitucionalismu sira Humphreyho a Jimma Hackera, kteří smysl podobných komisí opakovaně dešifrovali, a to např. na kauze vyšetření úniku vládních informací: „Zřízením vyšetřovací komise nikdy žádné nepříjemnosti nevzniknou, protože k vyšetřování nikdy skutečně nedojde. Vyšetřování úniku informací spočívá v sestavení komise, nikoliv ve vyšetřování. Členové mohou být jmenováni, ale zřídka kdy se sejdou více než jednou. A zcela určitě nikdy nikoho neobviní... Nemůžou nic najít ze dvou důvodů. 1. Když to má na svědomí nějaký státní úředník, není přijatelné to zveřejnit. Všichni touží, aby si to odnesl nějaký politik, od toho je přece máme. 2. Když to má na svědomí nějaký politik, není bezpečné to zveřejnit, protože by pak promptně odhalil ostatní úniky informací, které mají na svědomí jeho kolegové ve vládě.“ Budiž částečnou útěchou, že alespoň v některém ohledu je fungování britského a českého ústavního systému velmi podobné.*“⁷⁶ Výše uvedené tvrzení jasně ukazuje, že svěřením této pravomoci Poslanecké sněmovně se netěší oblibě z důvodu neblahých zkušeností způsobených zejména politickými důvody. Jak jsem již zmiňovala, v Poslanecké sněmovně lze spatřovat větší míru politizace a tím pádem je zřejmé, že institut vyšetřovací komise zde nebude fungovat efektivně.

O otázce zakotvení vyšetřovacích komisí se živě jednalo v průběhu debat o nové ústavě v roce 1992. „*V době rozpadu společného státu se otázka vyšetřovacích komisí stala v rámci přípravy ústavního dokumentu jedním z prvků debaty o podobě parlamentní architektury nového státu. Vládní Komise pro přípravu Ústavy ČR například navrhovala, aby to byl jen Senát, který by mohl vyšetřovací komise zřizovat, cílem bylo nastavit protiváhu právu poslanců interpelovat vládu. Nakonec však sama vláda rozhodla tuto pravomoc Senátu*

⁷⁴ Ústava. Čl. 30.; Zákon o jednacím řádu Poslanecké sněmovny. §48-49.

⁷⁵ ZBÍRAL, R. *Vyšetřovací komise jako nástroj parlamentní kontroly veřejné správy*. In *Kontrolní mechanismy veřejné správy*. Olomouc: Periplus. 2009. Str. 113-158.

⁷⁶ ŠIMÍČEK, V. *Předlistopadový ústavní systém – je vůbec na co navazovat?* In *MLSNA, Petr, Jan KYSELA, Radovan SUCHÁNEK, Pavel MARŠÁLEK, Věra JIRÁSKOVÁ, Jan KUDRNA a Jan WINTR. Ústava ČR - vznik, vývoj a perspektivy*. Str. 148-149.

ve svém návrhu odejmout a přidělit ji Poslanecké sněmovně.⁷⁷ Poslanecká sněmovna tak v současnosti koncentruje obě zmíněné pravomoci – zřizování vyšetřovacích komisí i možnost interpelovat vládu. Tyto pravomoci jsou významné zejména pro politickou opozici. „Cílem však je zajistit možnost kontroly také aktuální menšině, byť uvedené dva nástroje nejsou vyhrazeny pouze členům opozice. Lze však předpokládat, že jich budou využívat právě členové opozice (menšiny), kteří z povahy věci nemají dostatečnou sílu k tomu, aby vládě mohli vyslovit nedůvěru nebo aby zabránili schválení státního rozpočtu v podobě, jak jej vláda předložila.“⁷⁸ Dá se říci, že Senát měl tuto pravomoc na dosah, avšak k její realizaci nedošlo. „Při projednávání návrhu Ústavy v České národní radě byl ještě podán poslanci pozměňovací návrh znovu dávající možnost zřizovat komise také Senátu, ten ale nebyl přijat.“⁷⁹ Je zjevné, že existovaly snahy změnit tuto skutečnost, avšak bohužel bezúspěšně. Můžeme se proto pouze domnívat, jakým způsobem by Senát tuto pravomoc využil a zda by tato okolnost pomohla ke zvýšení jeho prestiže tím, že by Senát měl viditelné výsledky.

3.1.2. Vztah k prezidentu republiky

Ústavním zákonem č. 71/2012 Sb. došlo k novelizaci Ústavy v čl. 65. Zatímco původní odst. 2 čl. 65 zněl takto: „Prezident republiky může být stíhán pro velezradu, a to před Ústavním soudem na základě žaloby Senátu. Trestem může být ztráta prezidentského úřadu a způsobilosti jej znovu nabýt.“, novela přinesla změnu v tomto znění: „Senát může se souhlasem Poslanecké sněmovny podat ústavní žalobu proti prezidentu republiky k Ústavnímu soudu, a to pro velezradu nebo pro hrubé porušení Ústavy nebo jiné součásti ústavního pořádku (...).“⁸⁰

Senát tedy přišel o pravomoc podat žalobu pro velezradu na prezidenta republiky. V současnosti je vyžadován i souhlas Poslanecké sněmovny, což celou proceduru značně ztěžuje a navíc byl Senát připraven o pravomoc, která náležela pouze do jeho sféry. Tím, že

⁷⁷ ZBÍRAL, R. *Vyšetřovací komise jako nástroj parlamentní kontroly veřejné správy*. In *Kontrolní mechanismy veřejné správy*. Olomouc: Periplum. 2009. Str. 113-158.;

Podobně „rozhodnutí o vypuštění práva Senátu zřizovat vyšetřovací komise, jež měly podle Vojtěcha Cepla kompenzovat poslanecké interpelace“ KYSELA, J. *Dvoukomorové systémy*. Str. 420.

⁷⁸ KUDRNA, J. *K některým otázkám dělby moci v platné Ústavě České republiky*. In MLSNA, Petr, Jan KYSELA, Radovan SUCHÁNEK, Pavel MARŠÁLEK, Věra JIRÁSKOVÁ, Jan KUDRNA a Jan WINTR. *Ústava ČR - vznik, vývoj a perspektivy*. Str. 235.

⁷⁹ ZBÍRAL, R. *Vyšetřovací komise jako nástroj parlamentní kontroly veřejné správy*. In *Kontrolní mechanismy veřejné správy*. Olomouc: Periplum. 2009. Str. 113-158.

⁸⁰ Ústava, čl. 65.

došlo k nutnosti kooperace s Poslaneckou sněmovnou, ztratil Senát opět na své důležitosti. Zarážející je skutečnost, že tato změna Ústavy nebyla tolik diskutovanou. Zákon byl Senátem schválen 8. 2. 2012, po více než měsíci od jeho doručení do Senátu.⁸¹ Návrh na schůzi Senátu představil ministr spravedlnosti Jiří Pospíšil. K diskutované změně Ústavy uvedl následující: „*Domnívám se, že toto zpřísnění podmínek pro podání samotného návrhu je správné, a to z toho důvodu, že institut takového ústavního podání by neměl být prostředkem politického boje aktuální politické většiny v té či oné komoře Parlamentu proti prezidentovi, který může být politicky jinak orientován, měl by to být opravdu mimořádný prostředek, který bude použit v případě, kdy bude zcela zřejmé, že prezident se dopouští jednání velezrady nebo hrubě porušuje ústavu, všeobecný ústavní pořádek.*“⁸² Naproti tomu vystoupila senátorka Soňa Paukrtová. „*Oslabí i Senát, protože nejen přichází o kompetenci volit prezidenta republiky, ale ztrácí výlučnou pravomoc, podat ústavní žalobu Ústavnímu soudu pro podezření prezidenta z velezrady či pro hrubé porušení ústavy či ústavního pořádku. (...) Tady bylo rovněž konstatováno, že není odůvodněno, z jakého důvodu dochází k takovému významnému zpřísnění, protože za celou dobu Senátu ani jednou nedošlo k ústavní žalobě pro velezradu, a velezrada je také hrubé porušení ústavy.*“⁸³ Senátorka vnímala, jaké následky bude tato ústavní změna mít, nicméně byl návrh ústavního zákona v této podobě přijat, a to tím způsobem, že ze 75 přítomných senátorek a senátorů při kvoru 45 se pro vyslovilo 49, proti bylo 22.⁸⁴

⁸¹ Senát PČR: historie tisku. *senat.cz* [online]. Dostupné na http://senat.cz/xqw/xervlet/pssenat/historie?cid=pssenat_historie.pHistorieTisku.list&forEach.action=detail&forEach.value=s3047 [cit. dne 13. 7. 2014].

⁸² Návrh ústavního zákona, kterým se mění ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů. *senat.cz* [online]. Dostupné na <http://senat.cz/xqw/xervlet/pssenat/hlasovani?action=steno&O=8&IS=4713&D=08.02.2012#b12371> [cit. dne 13. 7. 2014].

⁸³ Návrh ústavního zákona, kterým se mění ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů. *senat.cz* [online]. Dostupné na <http://senat.cz/xqw/xervlet/pssenat/hlasovani?action=steno&O=8&IS=4713&D=08.02.2012#b12371> [cit. dne 13. 7. 2014].

⁸⁴ Návrh ústavního zákona, kterým se mění ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů. *senat.cz* [online]. Dostupné na <http://senat.cz/xqw/xervlet/pssenat/hlasovani?action=steno&O=8&IS=4713&D=08.02.2012#b12371> [cit. dne 13. 7. 2014].

3.1.3. Veřejná slyšení

Nyní se již dostávám k pravomocím, které Senátu náleží, ale u kterých důvod pochybovat o jejich maximálním využití. Předně se jedná o institut veřejných slyšení. Ta jsou zakotvena jako senátní pravomoc v Zákonu o jednacím řádu Senátu.⁸⁵ Jedná se o oblast, kde se Senát sám připravuje o svou pravomoc. To je zřejmé již ze samotného výčtu veřejných slyšení konaných na půdě Senátu. Od jeho ustavení se konalo pouze 14 veřejných slyšení s tím, že za posledních sedm let se konalo pouze jediné, a to o transformaci sociálních služeb.⁸⁶

Jedná se o institut, který má napomoci propojení senátorů s veřejností i s odborníky z oboru, o kterém se jedná. Cílem tohoto institutu je iniciace veřejné diskuse, která je důležitá pro utvoření si co nejobektivnějšího názoru na dané téma. Pokud nebude dostatečně využíván, není to negativní pouze pro kvalitu později přijímaných norem, ale taktéž pro Senát samotný, který dává touto cestou najevo, že veřejná diskuse není jeho prioritou.

Nutno podotknout, že se na senátní půdě konají akce, která se ovšem nazývají „slyšení“ a která se nekonají dle jednacího řádu.⁸⁷ Že tento institut ztrácí svou závažnost, ilustruje i tvrzení dlouholetého člena Senátu, že dříve byli na veřejná slyšení zváni úředníci, kteří se mohli omluvit pouze ze zdravotních důvodů. Dnes se jedná spíše o obyčejné semináře.⁸⁸

Skutečnost, že je tento institut užíván méně, než je možné a vhodné, uvádí i senátor M. Šimonovský. *„Já bych velmi doporučoval Senátu, aby si udržel svou polohu, aby se pokusil definovat, přes ta malicherná politikaření, která často probíhají ve Sněmovně, aby dokázal formovat české zájmy, české pohledy na stěžejní strategické věci, které nás čekají buď v Evropě, nebo i ve světě okolo nás, i v České republice, aby byl Senát jakýmsi hlídačem hodnot, které chceme, aby naše společnost vyznávala. A k tomu má Senát velmi dobré instituty. Má k tomu institut veřejného slyšení, který zatím pohříchu není využíván podle mého názoru tak, jak by mohl být využíván, aby Senát dokázal formovat a formulovat názory, které potom jsou i určitým vodítkem veřejného mínění a stanou se takto zpětně vodítkem také pro*

⁸⁵ Zákon o jednacím řádu Senátu. §144-145.

⁸⁶ Pozvánky na veřejná slyšení Senátu. *senat.cz* [online] Dostupné na http://www.senat.cz/cinnost/slyseni_petice/pozvanky/index.php?ke_dni=1.2.206&O=9 [cit. dne 13. 7. 2014].

⁸⁷ Výsledek vyhledávání. *senat.cz* [online]. Dostupné na <http://www.senat.cz/xqw/xervlet/pssenat/finddoc?typdok=slyseni> [cit. dne 13. 7. 2014].

⁸⁸ Podle ústního sdělení doc. JUDr. Petra Pitharta, dr. h. c. (Právnická fakulta Univerzity Karlovy, nám. Curieových 7, Praha 1) dne 28. 11. 2013.

*Poslaneckou sněmovnu (...).*⁸⁹ Sám senátor vnímá, že některé instituty, jež byly Senátu svěřeny, nejsou užívány tak, jak by bylo možné.

Ačkoliv se Senát snaží být střediskem vědeckých i jiných konferencí, je s podivem, že tento nástroj ve své zákonné podobě mu stále uniká.

3.1.4. Schůze výborů

Další oblastí, ve které existuje pochybnost o její efektivitě, jsou schůze výborů. Konkrétně se jedná o dobu, kdy jednotlivé výbory zasedají ve vztahu k jednání pléna Senátu. Tedy, zda se senátoři ve výborech scházejí v dostatečném předstihu před konáním pléna, aby mohli předmětné otázky řádně projednat, nebo zda se scházejí těsně před plenárním zasedáním. Tato otázka je předmětem následující analýzy zasedání výborů mezi lety 1999 a 2013.⁹⁰

	1999	2001	2003	2005	2007	2009	2011	2013
Schůze pléna	21. 4.	16. 5.	21. 5.	28. 4.	12. 4.	6. 5.	27. 4.	16. 5.
ÚPV	20. 4.	9. 5.	14. 5.	27. 4.	11. 4.	5. 5.	18. 4.	15. 5.
VpVVKLPaP	14. 4.	10. 5.	14. 5.	20. 4.	12. 4.	5. 5.	20. 4.	14. 5.
VpHZaD	21. 4.	10. 5.	14. 5.	27. 4.	11. 4.	30. 4.	19. 4.	15. 5.
VpZaSP	14. 4.	10. 5.	14. 5.	27. 4.	7. 3.	6. 5.	20. 4.	15. 5.

Tab. 1 Analýza zasedání výborů

Pozn. ÚPV = Ústavněprávní výbor,

VpVVKLPaP = Výbor pro vzdělávání, vědu, kulturu, lidská práva a petice,

VpHZaD = Výbor pro hospodářství, zemědělství a dopravu,

VpZaSP = Výbor pro zdravotnictví a sociální politiku.



Výbor se sešel více než 5 dní před konáním pléna.



Výbor se sešel méně než 5 dní před konáním pléna.

⁸⁹ WINTR, J. *Česká parlamentní kultura*. Str. 344-345.

⁹⁰ Dokumenty a legislativa. *senat.cz* [online]. Dostupné na <http://senat.cz/dokumenty/index.php?O=8> [cit. dne 13. 7. 2014].

Z uvedených dat vyplývá, že mezi lety 1999 a 2003 bylo pravidlem v analyzovaných výborech, že se senátoři scházeli delší dobu před jednáním pléna, což je hodnoceno pozitivně. Po roce 2003 již dochází ke skutečnostem, že stále častěji se senátoři scházejí kratší dobu před plenárním zasedáním, mnohdy pouhý den předem. Uvedená data není možné vzhledem k jejich malému rozsahu zobecnit a udělat takový závěr, že senátoři skutečně podceňují jednání výborů, nicméně jistý trend zřejmý je. Naproti tomu ale v roce 2011 se všechny analyzované výbory sešly více než 5 dní před konáním pléna, což potvrzuje skutečnost, že nelze generalizovat závěry z tohoto množství dat.

Jak jsem již uvedla, určitý trend však spatřovat můžeme. Skutečnost, že se výbory scházejí i pouhý den předem může mít vysvětlení v tom, že senátoři pracují spíše ve svých regionálních kancelářích, což je pochopitelné z hlediska snahy o znovuzvolení, ale rozhodně ne z hlediska kvality zákonodárství a jejich práce obecně. To znamená, že v rámci výborů není možné efektivně zhodnotit všechny důsledky a okolnosti navrhovaných řešení a tedy, že se i touto cestou Senát jako orgán sám připravuje o možnost důkladně se účastnit legislativního procesu, který je aspoň dle mého názoru hlavní náplní jeho činnosti.

Z tohoto průzkumu můžeme dovozovat, že Senát nejenom že přichází o své pravomoci v důsledku externích vlivů, ale také vnitřně, což je důležitý prvek v rámci dalšího uvažování o významu Senátu v České republice. Uvedený příklad je tedy nevyužitím potenciálu Senátu, který ovšem zapříčiňují samotní senátoři tím, s jakou odpovědností vykonávají lidem svěřenou funkci.

3.2. Názory na postavení Senátu v rámci českého ústavního systému

„*Kritika dvoukomorového systému je tak stará jako sama jeho idea.*“⁹¹ Ačkoli je u nás zřetelná kritika druhé komory, nejedná se pouze o lokální problematiku, která by se omezovala pouze na Českou republiku. Avšak je třeba dodat, že právě u nás, v parlamentní formě vlády, je existence Senátu sporná, a to s ohledem na jeho nezařaditelnost do typologie druhých komor, o které jsem se již zmínila v úvodu této práce. Navíc, náš ústavní systém, v němž se nalézá Senát, hodnotí A. Lijphart jako středně silný bikameralismus s možnou inklinací ke slabému.⁹² To dává prostor pro jeho kritiku.

⁹¹ MARTI, U. *Zwei Kammern - ein Parlament: samtllich Nationalräte und Ständeräte seit 1848.*

⁹² KYSELA, J. *Dvoukomorové systémy.* Str. 43.

Vznik Senátu provázely debaty o tom, zda má druhá komora v našem ústavním systému nějaký smysl. Zakotvením Senátu tyto debaty neustaly a i dnes se setkáváme s voláním po zrušení Senátu, ať už z důvodu zjednodušení legislativního procesu, nebo například šetření státního rozpočtu. Důvody pro tyto úvahy jsou různé. „*Přijetí ústavy, vleklé debaty o smyslu druhé komory a opakované pokusy o její zrušení ze strany politiků – nelze se divit rezervovanému postoji veřejnosti.*“⁹³ Zajímavostí je následující tvrzení: „*Nelze zapomenout, že tehdy se argumentovalo bývalým jednacím řádem ČNR, který znal pouhé jedno čtení, takže lék na nedostatky se spatřoval v zavedení systému tří čtení, ve kterém by Senát prý byl zbytečnou institucí.*“⁹⁴ V současné době ale Senát existuje a hraje významnou roli nejen při procesu přijímání zákonů. „*Dvoukomorový systém – přes řadu problémů a s tím souvisejících diskusí – plní kromě funkce kontrolní zejména funkci dvojí ochrany stability Ústavy.*“⁹⁵

V jistém smyslu tyto debaty předjímal již prezident Václav Havel, který v projevu prezidenta republiky v Senátu Parlamentu ČR dne 5. března 1997 uvedl: „*Úkol, který jste na sebe vzali, je velký. Na vás – a dnes vlastně už výhradně na vás – totiž leží břemeno důkazu, že Senát má i v našich podmínkách smysl.*“⁹⁶

Názory na postavení a funkci druhé komory v rámci českého ústavního systému se různí. Tak například doc. Wintř se domnívá, že „*smysl českého Senátu, sboru a týmž typem legitimacy jako Poslanecká sněmovna, je dán teorií dělby moci. Existence Senátu má bránit tyranii jednokomorového zákonodárského sboru, na němž je navíc v parlamentní formě vlády závislá vláda.*“⁹⁷ Tuto tezi následně dokládá na jednotlivých pravomocích Senátu.

Právě role ústavní pojistky bývá často akcentována jako nejdůležitější funkce Senátu. To dokládají například následující tvrzení: „*Je potěšitelné, že bez ohledu na politicky rozdílné složení obou komor Parlamentu bylo 30 našich návrhů posléze Poslaneckou sněmovnou přijato, což svědčí o tom, že Senát zodpovědně plní svoji roli ústavní pojistky a garanta čistoty a kvality přijímaných zákonů.*“⁹⁸ Nebo podobně: „*Senát je spíše komorou, která stabilizuje*

⁹³ KYSELA, J. *Dvoukomorové systémy*. Str. 437.

⁹⁴ FILIP, J. *Deset let ústavy ČR: východiska, stav perspektivy*. In KYSELA, J. (ed.) *Deset let Ústavy ČR*. Str. 31.

⁹⁵ SYLLOVÁ, J. *Parlament České republiky*. In PAVLÍČEK, V. a kol. *Ústavní právo a státověda 2. Díl Ústavní právo České republiky*. Str. 721-722.

⁹⁶ HAVEL, V. *Projev prezidenta republiky v Senátu Parlamentu ČR 5. března 1997*. In KYSELA, J. (ed.) *Parlamenty a jejich funkce v 21. století*. Str. 17.

⁹⁷ WINTŘ, J. *Česká parlamentní kultura*. Str. 330-331.

⁹⁸ ŠTĚCH, M. Zpráva předsedy Senátu M. Štěcha o činnosti Senátu v 8. funkčním období. *Parlamentní listy* [online]. 28. 10. 2012. Dostupné z <http://www.parlamentnilisty.cz/profil/-Senat-Parlamentu-Ceske-republiky-371/clanek/Zprava-predsedy-Senatu-M-Stecha-o-cinnosti-Senatu-v-8-funkcnim-obdobi-14342>. [cit. dne 13. 7. 2014].

legislativní proces, která efektivně kontroluje zejména tvorbu Ústavy, při níž má stejné slovo jako Poslanecká sněmovna“⁹⁹

Tento názor zdůrazňuje zejména podíl Senátu při ústavodárném procesu. Jeho vliv je však mnohem širší. Senát hraje důležitou roli v českém ústavním systému, a to nejen při přijímání zákonů ústavních a zákonů, u nichž nemůže být přehlasován Poslaneckou sněmovnou. Při jednání v plénu zaznívají důležité názory a připomínky, které zkoumají danou otázku z jiných úhlů pohledu. Tím, že se zde tolik neprojevuje stranickost, je vyzdvížena otázka hodnot a principů, na kterých český právní řád založen. Ač může být Senát při projednávání běžných, neústavních, zákonů přehlasován, existuje zde možnost, aby senátoři podali ústavní stížnost v této věci, která se poté opírá o názory, které zazněly v průběhu projednávání na senátní půdě. K Senátu jako pojistce se autoři odborných statí vyjadřují nejčastěji. Namátkou dále: „*Komory bikamerálního parlamentu se odlišují v několika směrech. Původně byla nejdůležitější funkcí druhých, nebo „horních“, komor, volených na základě omezeného volebního práva, sloužit jako konzervativní pojistka proti demokraticky volené „nižší“ komoře.*“¹⁰⁰ „*Senát plní podle mého názoru nezastupitelnou úlohu jako pojistka proti účelovým změnám ústavního systému, jako orgán, který nezřídka dokáže ochránit právní řád před neuváženými nebo nesmyslnými zákonnými ustanoveními, i jako prostor, kde se v českém kontextu vedou zásadní diskuse o důležitých zahraničněpolitických tématech, zejména těch, která vyplývají z členství České republiky v Evropské unii.*“¹⁰¹ Senát jako platforma pro diskusi o evropských záležitostech je vhodným argumentem o důvodnosti jeho ustavení a existence vzhledem k tomu, že v této otázce je Senát nepřehlasovatelný.

Dalším argumentem je například ztížení aktivit lobbistů, jelikož v rámci legislativního procesu, který prochází dvěma komorami, je pro politika těžší zajistit určitý výsledek. Druhá komora tedy může napomáhat i v této otázce, která je spjata i s korupčními jednáními.¹⁰²

Postavení Senátu ovlivňuje i skutečnost, že „*(...) jsme čím dál víc svědky regionalizace Senátu. (...) Význam Senátu složeného z regionálních osobností totiž v souladu se zmíněnými procesy dále poroste. Senát bude v rámci Parlamentu ČR a zcela v souladu se*

⁹⁹ SYLLOVÁ, J. *Parlament České republiky*. In PAVLÍČEK, V. a kol. *Ústavní právo a státověda 2. Díl Ústavní právo České republiky*. Str. 708.

¹⁰⁰ „*The two chambers of bicameral legislatures tend to differ in several ways. Originally, the most important function of the second chambers, or „upper“ houses, elected on the basis of a limited franchise, was to serve as a conservative brake on the more democratically elected „lower“ houses.*“ LIJPHART, A. *Patterns of democracy: government forms and performance in thirty-six countries*. Str. 203.

¹⁰¹ WINTR, J. *Česká parlamentní kultura*. Str. 334.

¹⁰² TSEBELIS, MONEY. *Bicameralism*. Str. 40.

svým složením nositelem a obhájcem regionálních témat.“¹⁰³ Tato ústavně nezamýšlená změna může Senátu přinést nové otázky, o kterých bude podrobně jednat, případně na která se bude specializovat. Touto transformací by se Senát zařadil do typologie druhých komor, jelikož by získal konkrétní funkci a důvod.

Na tomto místě je třeba zmínit i pravidelné zprávy předsedy Senátu o činnosti Senátu v jednotlivých funkčních obdobích. Tyto zprávy byly zavedeny doc. Pithartem a ukazovaly, jak Senát vnímá jeho předseda.¹⁰⁴ „Znovu a znovu se v těchto zprávách objevovaly stesky nad obecným vnímáním Senátu jako zbytečné instituce a náměty, jak prestiž Senátu zvýšit.“¹⁰⁵ Na druhou stranu z nich bylo možné vyčíst i chválu na to, v jakém přátelském prostředí pracují na rozdíl od Poslanecké sněmovny.¹⁰⁶ Z posledně uvedeného je zřetelná snaha vyrovnat se dolní komoře. Opačný názor však zastával Přemysl Sobotka. „Často žehráme na to, že Senátu nevěnují naše média dostatečnou pozornost. Můžeme si za to sami, samozřejmě v tom dobrém slova smyslu. Pokud bychom zde žili v kolotoči osobního zviditelňování prostřednictvím obstrukcí, hádek, urážek, určitě bychom na sebe strhli mediální pozornost, minimálně bulvárního tisku.“¹⁰⁷

Poněkud skepticky se k postavení Senátu vyjadřoval jeho zastávce doc. Pithart, když uvedl: „Po deseti letech už vím, že Senát nebude nikdy populární. Ne, že by měl rezignovat na to, jak jej lidé vnímají, ale jeho ústavní definice, způsob volby senátorek a senátorů a povaha jejich mandátu téměř znemožňují, aby jako celek nadbíhalo voličům.“¹⁰⁸

Toliko k zastáncům bikamerálního ústavního uspořádání. Na druhé straně najdeme i řadu kritiků. „Leckomu se zdá existence druhé komory v etnicky relativně homogenním unitárním státě málo odůvodněnou.“¹⁰⁹ Kritiky můžeme obecně zařadit do dvou kategorií. Kritikové, kteří považují druhou komoru za škodlivou a ti, kteří ji považují za zbytečnou. Toto rozdělení vychází z mnohosti a důležitosti pravomocí, jež jsou druhým komorám svěřeny.¹¹⁰ V intencích rozdělení dvou hledisek, ze kterých bývá druhá komora kritizována, se v současné České republice dle mého názoru uplatní zejména argument zbytečnosti, který

¹⁰³ ŠTĚCH, M. Úvodní projev předsedy Senátu Parlamentu České republiky. In GERLOCH, A.; KYSELA, J. et al. 20 let Ústavy České republiky. Ohlédnutí zpět a pohled vpřed. Str. 17.

¹⁰⁴ WINTR, J. Česká parlamentní kultura. Str. 339.

¹⁰⁵ WINTR, J. Česká parlamentní kultura. Str. 339.

¹⁰⁶ WINTR, J. Česká parlamentní kultura. Str. 339.

¹⁰⁷ WINTR, J. Česká parlamentní kultura. Str. 341.

¹⁰⁸ PITHART, P. Když Senát před deseti lety vznikal. In SOBOTKA, P., PITHART, P., KANCELÁŘ SENÁTU. Deset let českého Senátu 1996-2006. Str. 6-7.

¹⁰⁹ KYSELA, J. Dvoukomorové systémy. Str. 43.

¹¹⁰ KYSELA, J. Dvoukomorové systémy. Str. 23.

vyplývá mj. i z průzkumů veřejného mínění, a v závislosti na politické situaci v obou komorách Parlamentu České republiky i argument škodlivosti.

V článku publikovaném na serveru *ihned.cz* se můžeme dočíst dokonce o deseti důvodech, proč je v České republice Senát zbytečný. Z nich vybírám například argument, že malý stát druhou komoru nepotřebuje, dále argument zpomalování legislativního procesu, finanční zátěže či tvrzení, že silný přímo volený prezident postačuje a Senát se tak stává nadbytečným.¹¹¹ Autor tohoto článku sice sebral dohromady důvody, které dle jeho názoru svědčí zrušení druhé komory, avšak nereflekoval další otázky s tím související. Například, že legislativní proces je sice prodloužen, ale taktéž lépe zajišťuje kvalitní a diskutované výstupy. Otázkou je, zda by v případě zrušení Senátu spíše nedošlo k šetření demokratické procedury přijímání zákonů. Legislativní proces by se jistě zrychlil, zefektivnil a zlevnil, což je další argument, ale nelze opomíjet druhou stranu, která sice nepůsobí populisticky, jako právě zmíněné argumenty, ale nepochybně činí legislativní proces kvalitnějším, když daný návrh zákona je předkládán k dvojímu posouzení. Musíme si vybrat, co upřednostníme. Zda to bude kvalita legislativních děl, nebo zjednodušené projednávání návrhů zákonů. Dále se nabízí otázka respektování dělby moci, kterou tvrzením o silném prezidentovi autor popírá. Domnívám se, že tato otázka potřebuje hlubší analýzu a nikoli právě uvedená jednoduchá populistická hesla.

Dalším příkladem odpůrců Senátu je nepochybně Jan Keller a v jistém smyslu i Jiří Pehe, kteří si v tomto smyslu vyměnili několik dopisů, jejichž obsah následně zestručním.¹¹² Jako argument pro zbytečnost Senátu používá Jan Keller nefunkčnost rozdílnosti volebních systémů v Senátu a v Poslanecké sněmovně, kterou spatřuje v tom, že se do obou komor volí dle stejného stranického klíče. Dále kritizuje Senát jako odkladiště dříve významných politiků, kteří však v současné době již nemají co přinést. Hovoří i o volebním absentismu. Jiří Pehe se shoduje v názoru, že účelem zřízení druhé komory mělo být nestraničství, což se ale nepovedlo. Ten však na rozdíl od svého kolegy nechce Senát zrušit, nýbrž má zájem upravit jeho pravomoci tak, aby jednotliví senátoři reprezentovali své kraje. Jak jsem již dříve uvedla, k tomuto v současnosti mimoděk dochází, aniž by bylo potřeba tuto otázku speciálně upravovat. Jan Keller hovoří až o nebezpečnosti Senátu, kterou odůvodňuje tím, že v návaznosti na nízkou volební účast v Senátu se sníží i volební účast do Poslanecké

¹¹¹ PRAVEC, J. Rada moudrých se neosvědčila. Deset důvodů, proč zrušit Senát. *ihned.cz* [online]. 24. 10. 2010. Dostupné na <http://ekonom.ihned.cz/c1-47462730-rada-moudrych-se-neosvedcila> [cit. dne 13. 7. 2014].

¹¹² PEHE, J. Má existence Senátu smysl? *pehe.cz* [online]. 3. 1. 2005. Dostupné na <http://www.pehe.cz/clanky/2005/ma-existence-senatu-smysl> [cit. dne 13. 7. 2014].

sněmovny, což však vnímám jako ničím nepodložené tvrzení mající za cíl pouze najít další argument pro zrušení druhé komory. Ačkoli není Jiří Pehe zastáncem tohoto orgánu v současné podobě, uvádí na jeho obranu, že v době opoziční smlouvy se Senátu podařilo zablokovat některé účelové změny Ústavy. Co shledávám jako taktéž důležité, je jeho tvrzení, že potřebujeme instituce, které se navzájem kontrolují, i přesto, že nejsou dokonalé. Tento závěr zdá se mi jako příznačný pro český Senát. Ačkoli jistě najdeme nedostatky v jeho pravomocích, je vhodné, aby existoval už jenom z toho důvodu, že představuje kontrolní instanci.

Podobně se o zrušení druhé komory hovořilo i v Irsku, kde se dokonce v říjnu 2013 konalo referendum o této otázce. Ačkoli podle průzkumů veřejného mínění většina obyvatel vyslovila názor, že je pro zrušení druhé komory, při samotném hlasování, ke kterému se dostavilo 40% oprávněných voličů, byl Senát zachován, a to těsnou většinou 51,7%. Mezi hlavní argumenty zrušení mj. patřila otázka finanční náročnosti zabezpečení fungování druhé komory.¹¹³ Tedy jeden z argumentů, se kterým se můžeme setkat i v rámci České republiky. Zatímco v Irsku ke zrušení druhé komory nedošlo, v jiných státech, jako je například Švédsko, Dánsko, Venezuela či Nový Zéland byla druhá komora zrušena.¹¹⁴

Objevují se i názory, které proklamují, že bylo „v případě České republiky ve druhé polovině roku 1992 (...) vhodnější schválit pouze prozatímní ústavu a později připravit definitivní dokument.“¹¹⁵ Je možné, že by se tím předešlo problémům s ustavením Senátu, nicméně tato varianta neprošla a v roce 1992 se ani nepracovalo s námětem na prozatímní ústavní listinu.¹¹⁶

3.3. Postavení Senátu z hlediska veřejného mínění

Veřejné mínění je důležitým faktorem, který dává zpětnou vazbu jednotlivým institucím a který značí, jakým způsobem je na ně nahlíženo.

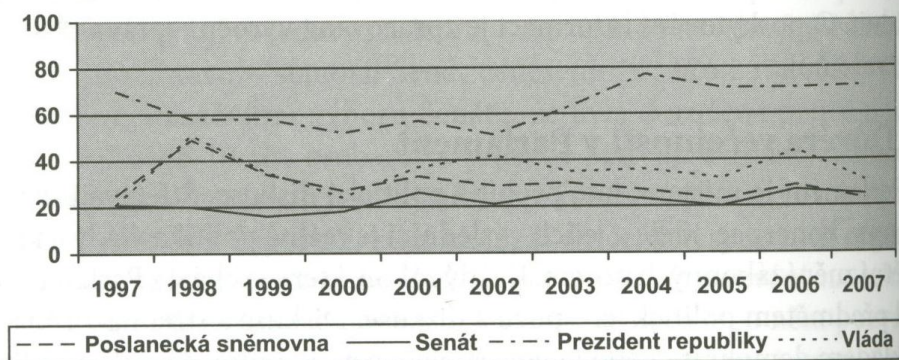
¹¹³ Překvapení. Irové těsnou většinou odmítli zrušení Senátu. *tyden.cz* [online]. 5. 10. 2013. Dostupné na http://www.tyden.cz/rubriky/zahranici/evropa/prekvapeni-irove-tesnou-vetsinou-odmitli-zruseni-senatu_284729.html#.U8LII0Cv6rF [cit. dne 13. 7. 2014].

¹¹⁴ PEHE, J. Jak zrušit Senát? *pehe.cz* [online]. 2. 12. 2004. Dostupné na <http://www.pehe.cz/clanky/2004/jak-zrusit-senat> [cit. dne 13. 7. 2014].

¹¹⁵ KUDRNA, J. *Záplatování jako nevyhnutelná základní metoda přístupu k Ústavě ČR*. In GERLOCH, A.; KYSELA, J. et al. *20 let Ústavy České republiky. Ohlédnutí zpět a pohled vpřed*. Str. 91.

¹¹⁶ Podle ústního sdělení JUDr. Marka Bendy (poslance Parlamentu ČR, Sněmovní 4, Praha 1) dne 16. 04. 2014.

Vývoj důvěry veřejnosti v ústavní instituce České republiky v letech 1997–2007



Zdroj: Centrum pro výzkum veřejného mínění

Obr. 1 Vývoj důvěry veřejnosti v ústavní instituce České republiky v letech 1997-2007

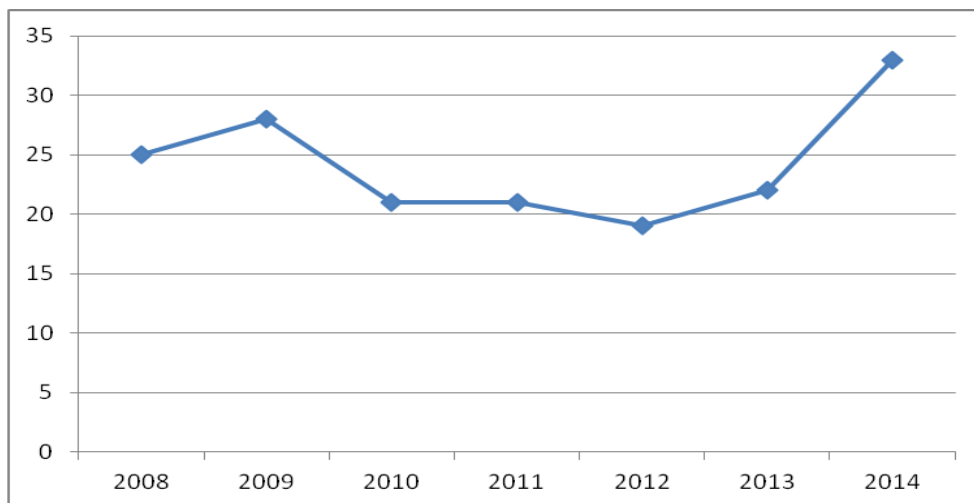
(In SYLLOVÁ, J., KOLÁŘ, P., KYSELA, J., GEORGIEV, J. a PECHÁČEK, Š. *Parlament České republiky*. Str. 350.)

„Zde uvedený graf ukazuje, že důvěra v Poslaneckou sněmovnu a Senát je v porovnání s exekutivou nižší. Platilo to zejména o Senátu, který dlouhodobě vykazoval nejnižší důvěru ze strany veřejnosti. V posledních dvou letech se zdá, že počáteční nedůvěra občanů k fungování horní komory Parlamentu se postupně mění a naopak méně důvěryhodnou institucí se jeví Poslanecká sněmovna. To je však v kontrastu s tezí přijímanou většinou obyvatelstva, že Senát je zbytečný. S tím souhlasilo v roce 1993 56% dotázaných, v roce 2000 68% dotázaných a v roce 2006 59% dotázaných.“¹¹⁷ Za zdůraznění stojí výsledky ohledně zbytečnosti Senátu. Z uvedeného vyplývá, že v roce 1993, tedy v době, kdy Senát neexistoval, bylo o této tezi přesvědčeno méně dotázaných, než v letech 2000 a 2006, kdy již Senát plně fungoval. Lze se tedy domnívat, že dotázaní nebyli spokojeni s jeho činností, ať už důvody byly jakékoli. Tristní je výsledek, který značí, že se Senát z dlouhodobé perspektivy umísťuje na posledním místě důvěry mezi ústavními institucemi.

Jelikož je uvedený graf ukončen rokem 2007, rozhodla jsem se navázat analýzou dalších let, pokud jde o důvěru v Senát.¹¹⁸ Výsledkem je níže uvedený graf.

¹¹⁷ KOLÁŘ, P. *Parlament a veřejnost*. In SYLLOVÁ, J., KOLÁŘ, P., KYSELA, J., GEORGIEV, J. a PECHÁČEK, Š. *Parlament České republiky*. Str. 350.

¹¹⁸ CVVM. Tisková zpráva Pi 140620: Důvěra ústavním institucím v červnu 2014; CVVM. Tisková zpráva Pi 120625: Důvěra ústavním institucím v červnu 2012; CVVM. Tisková zpráva Pi 101027: Důvěra ústavním institucím v říjnu 2010; CVVM. Tisková zpráva Pi 90708: Důvěra ústavním institucím v červnu 2009; CVVM. Tisková zpráva Pi 80623: Důvěra ústavním institucím v červnu 2008.



Obr. 2 Vývoj důvěry veřejnosti v Senát Parlamentu České republiky v letech 2008-2014

Důvěra v Senát se v těchto letech vyznačuje značnou kolísavostí – od pouhých 19% v roce 2012 po 33% v roce 2014. Takový rozptyl nebyl v předchozích letech pravidlem. Na konci devadesátých let a na počátku nového tisíciletí se důvěra v Senát pohybovala pravidelně okolo 20%, tudíž dnešní výsledek 33% považují za mimořádný úspěch.

Otázkou důvěry v instituci Senátu se zabýval ve své zprávě o činnosti Senátu jeho předseda – M. Štěch, a to v říjnu roku 2012. „V této velmi složité situaci je jistě potěšitelné, že Senát si uchoval míru důvěry, kterou k němu občané chovají. Ukázalo se, že ve vypjatých okamžicích politického života, při projednávání kontroverzních návrhů velkého významu, jako jsou např. tak zvané církevní restituce nebo zvyšování DPH v období hospodářského poklesu a nestability vládní koalice, role Senátu nabývá na důležitosti a občané ji silněji vnímají.“¹¹⁹ Předseda Senátu hovoří o veřejném mínění pozitivně s tím, že míra důvěry v Senát je zachována. Tomuto tvrzení však neodpovídají výsledky šetření CVVM, které v roce 2012 zjistilo pouze 19% důvěru v instituci Senátu. Lze se proto pouze dohadovat o tom, jakým způsobem došel M. Štěch k tomuto závěru. „Současně přičítám mírný posun pozitivního vnímání horní komory oproti vnímání Poslanecké sněmovny a vlády i tomu, že naše společné jednání i vystupování navenek je věcné, přiměřené a důstojné, jak náleží postavení zákonodárců. (...) Jsem přesvědčen, že k pozitivnějšímu vnímání horní komory významně přispívá dále se rozvíjející snaha otevřít Senát veřejnosti“¹²⁰ Argument věcnosti a důstojnosti

¹¹⁹ ŠTĚCH, M. Zpráva předsedy Senátu M. Štěcha o činnosti Senátu v 8. funkčním období. *Parlamentní listy* [online]. 28. 10. 2012. Dostupné z <http://www.parlamentnilisty.cz/profil/-Senat-Parlamentu-Ceske-republiky-371/clanek/Zprava-predsedy-Senatu-M-Stecha-o-cinnosti-Senatu-v-8-funkcnim-obdobi-14342>. [cit. dne 13. 7. 2014].

¹²⁰ ŠTĚCH, M. Zpráva předsedy Senátu M. Štěcha o činnosti Senátu v 8. funkčním období. *Parlamentní listy* [online]. 28. 10. 2012. Dostupné z <http://www.parlamentnilisty.cz/profil/-Senat-Parlamentu-Ceske-republiky-371/clanek/Zprava-predsedy-Senatu-M-Stecha-o-cinnosti-Senatu-v-8-funkcnim-obdobi-14342>.

zaznívá z úst mnohých senátorů, kteří si zakládají na tom, v jakém prostředí pracují a kteří se stále častěji odvolávají na kontrast s Poslaneckou sněmovnou.

371/clanek/Zprava-predsedy-Senatu-M-Stecha-o-cinnosti-Senatu-v-8-funkcnim-obdobi-14342. [cit. dne 13. 7. 2014].

4. Metodologie práce

Analýza současného stavu postavení Senátu

Při zpracovávání této bakalářské práce jsem čerpala z rozličných zdrojů, ať už primárních či sekundárních, které mi poskytly informovaný pohled na danou problematiku. Obecné povědomí o tématu dvoukomorových systémů mi přineslo zejména mé dosavadní studium, v rámci kterého jsem měla možnost se seznámit s teoretickými koncepty i konkrétními příklady.

Primárními prameny mi byly zejména zdroje webové s údaji o konkrétních otázkách, jako například údaje o důvěře v Senát nebo údaje o zasedání senátních výborů, ale čerpala jsem i poznatky nabyté z rozhovorů s konkrétními postavami, které měly vliv jednak na zakotvení Senátu do ústavní listiny, tak na jeho další směřování. Dále se jednalo o právní předpisy, které souvisí s danou problematikou a podávají pohled na ústavní či zákonné zakotvení jednotlivých institutů. Sekundární prameny zahrnovaly rozličné knižní publikace českých i zahraničních autorů, kteří zejména rozvíjejí či komentují literaturu primární.

Veškerá literatura použitá při vypracování mé diplomové práce je uvedena v příloženém seznamu literatury.

Analýza volební účasti

V rámci prokázání volebního absentismu při volbách do Senátu jsem pracovala s primárními zdroji – údaji na webových stránkách *volby.cz*, kde jsem našla dílčí i celkové údaje o volební účasti v prvních kolech senátních voleb. Tyto údaje potvrdily hypotézu o velmi nízké volební účasti, dokonce nejnižší v rámci voleb do českých volených orgánů. V této části práce jsem provedla i srovnání s volební účastí do Poslanecké sněmovny, což opět potvrdilo hypotézu o volebním absentismu při volbách do Senátu.

Analýza dat týkajících se důvěry v ústavní instituci Senátu

Pokud jde o důvěru v Senát, při této analýze jsem vycházela z dat, která poskytuje Centrum pro výzkum veřejného mínění, jež provádí výzkum každý měsíc. Pro účely této práce jsem postupovala tak, že jsem vybrala jeden měsíc, ke kterému jsem v každém roce mezi lety 2008 a 2014 vztáhla výsledek výzkumu. Vycházela jsem z tiskových zpráv Centra pro výzkum veřejného mínění a analyzovala jsem data z poloviny každého roku, tedy z června 2008 až 2014, kromě roku 2010, kdy data z června jsou nahrazena dostupnými daty květnovými.

Výsledkem je výše uvedený graf, který prokazuje, že důvěra v Senát osciluje zhruba kolem 25% s tou výjimkou, že v posledním roce se důvěra v Senát dostala až na 33%.

Analýza dat týkající se četnosti veřejných slyšení

Jelikož bylo v této práci konstatováno, že počet veřejných slyšení je velmi nízký, pro účely závěru o nevyužívání tohoto institutu v jeho zákonné podobě postačilo převzetí dat o četnosti konání veřejných slyšení z webových stránek *senat.cz*.

Analýza dat týkající se zasedání senátních výborů

Analýza, jejímž výsledkem je výše uvedená tabulka, je založena na zkoumání, v jakých datech se konaly schůze čtyř analyzovaných výborů ve vztahu k datu konání plenárního zasedání Senátu. Pro tento účel jsem vybrala čtyři senátní výbory – Ústavněprávní výbor, Výbor pro vzdělávání, vědu, kulturu, lidská práva a petice, Výbor pro hospodářství, zemědělství a dopravu a Výbor pro zdravotnictví a sociální politiku. Dále jsem zvolila roky, ve kterých budu analýzu provádět – 1999, 2001, 2003, 2005, 2007, 2009, 2011 a 2013, tedy každý druhý rok. Následně jsem zvolila pro jednotlivé roky období, ve kterém se konaly plenární schůze. Záměrem bylo sestavit schůze konající se v květnu každého analyzovaného roku, nicméně vzhledem k reálným datům schůzí jsou v tabulce zaneseny i údaje dubnové.

Po kompletaci tabulky jsem určila počet dní, které jsou rozhodné pro určení, zda se zasedání výboru konalo dostatečně dlouhou dobu před konáním pléna, což v tomto případě je pět dní. Na základě tohoto určení jsem poté vyhodnotila, která data tuto podmínku splňují a která nikoli. V závěru této analýzy shrnuji, že je možné zhruba od roku 2003 pozorovat trend, kdy se výbory častěji scházejí i pouhý den před konáním plenárního zasedání, nicméně nejedná se o absolutní pravidlo, což dokládají výsledky z roku 2011.

5. Závěr

Senát musel o své místo v ústavním systému v určitých ohledech bojovat a jeho současné postavení vychází nejen z ústavního a zákonné zakotvení, ale i z působení judikatury Ústavního soudu a své vlastní činnosti, resp. nečinnosti. Postavení Senátu je i nadále problematické. Pozitivní zprávou je, že v červnu roku 2014 dosáhla důvěra v Senát dokonce 33%, což je historické maximum, avšak v komparaci s dalšími ústavními činiteli se nachází dlouhodobě na posledním místě.

Již naznačená nečinnost Senátu spočívá jednak ve skutečnosti, že se Senát nechal připravit o významnou pravomoc spočívající v možnosti samostatného podání ústavní žaloby na prezidenta republiky pro velezradu, ale taktéž v neefektivním využívání veřejných slyšení a jednání v senátních výborech. Senát má možnosti, které bohužel nevyužívá.

Opodstatněnost Senátu v ústavním systému České republiky, na kterou míří výzkumná otázka této práce, se zdá být ve světle provedeného výzkumu potvrzena. Ačkoliv nelze Senát kategorizovat podobně jako druhé komory cizích států, domnívám se, že v podmínkách České republiky nalézá Senát svůj smysl. Záleží však také výrazně na hodnotách a postojích, které vyznává konkrétní hodnotitel odůvodněnosti Senátu. Dle mého názoru je vhodné mít v ústavním systému orgán, který plní funkci jakéhosi hlídače hodnot a který dbá nad jejich dodržováním a má pro tento účel svěřeny efektivní pravomoci.

Osobně do jisté míry také souhlasím s názorem doc. Pitharta, který tvrdí, že Senát má své opodstatnění v postkomunistických zemích, a to zejména jako pojistka proti prudkým zvrátům, jelikož existuje pravděpodobnost sugestibilního voličstva.¹²¹ Posledně uvedený argument je dle mého názoru vhodný, jelikož tyto státy prošly bouřlivým vývojem, který jistě zanechal stopy na uvažování jejich obyvatel. Naopak argument náchylnosti k prudkým zvrátům považuji za relativní. Dle mého názoru velmi záleží na okolnostech daného státu. Domnívám se, že v rámci přechodu k demokracii je spíše v návaznosti na dosavadní vývoj událostí snahou ustálit události a tím předcházet zmíněným prudkým zvrátům. Nicméně, tato připomínka nemění nic na skutečnosti, že existence Senátu je v postkomunistických zemích i v mých očích velmi potřebná. Zvyšuje se tím pravděpodobnost zachování ústavnosti legislativního procesu i jiných oblastí, ve kterých byla Senátu dána pravomoc.

¹²¹ Podle ústního sdělení doc. JUDr. Petra Pitharta, dr. h. c. (Právnická fakulta Univerzity Karlovy, nám. Curieových 7, Praha 1) dne 28. 11. 2013.

Záleží pouze na Senátu, potažmo na jeho aktuálních členech, jakým způsobem se bude zasazovat o své Ústavou dané místo a jaké pravomoci se mu podaří uchránit vůči nepochybně silnější Poslanecké sněmovně. Jak bylo prokázáno, jde také o to, zda pravomoci, které Senátu svěřeny jsou, budou využívány efektivně. Efektivnost znamená schopnost zasáhnout zamýšlených důsledků. Znamená to ale zejména osobní zasazení se jednotlivých senátorů. Obecně lze říci, že senátoři jsou strážci svého tělesa a záleží pouze na tom, jakým způsobem se ke své funkci postaví.

Před osmi lety, při desetiletém výročí Senátu, doc. Pithart vhodně zakončil svůj projev následujícím tvrzením: *„Děkuji všem bývalým senátorkám a senátorům za to, co pro tuto instituci vykonali. Přeji pak těm současným i budoucím, aby Senát byl stále více tím, čím může a má být právě jen Senát: kotvištěm ústavnosti, anebo když vyjedeme na moře, kýlem (státní) lodi, která se díky němu, doufejme, nikdy nepřevrhne.“*¹²²

¹²² PITHART, P. *Když Senát před deseti lety vznikal. In SOBOTKA, P., PITHART, P., KANCELÁŘ SENÁTU. Deset let českého Senátu 1996-2006. Str. 7.*

6. Použitá literatura

Knížní zdroje

FILIP, J. et al. *The Czech Senate: history and presence*. Praha: HQ Kontakt for Office of the Senate, 2003. ISBN 80-903071-2-4.

FILIP, J. *The Senate in the Constitutional System of the Czech Republic*. In PELANT, P., KYSELA, J. (eds.) *The Czech Senate: History and Presence*. Prague: HQ Contact, 2003. Str. 75 a násl.

GERLOCH, A., KYSELA, J. et al. *20 let Ústavy České republiky. Ohlédnutí zpět a pohled vpřed*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2013. ISBN 978-80-7380-448-0.

HAYEK, Friedrich August von. *Právo, zákonodárství a svoboda: nový výklad liberálních principů spravedlnosti a politické ekonomie*. Praha: Academia, 1994. ISBN 80-200-0241-3.

JIRÁSKOVÁ, V., SUCHÁNEK, R. (eds.) *Ústavní právo v judikatuře Ústavního soudu. Výběr z nálezů a usnesení*. Praha: Linde, 2007. ISBN 978-80-7201-663-1.

KYSELA, J. (ed.) *Deset let Ústavy ČR*. Praha: EUROLEX BOHEMIA s.r.o., 2003. ISBN 80-86432-45-9.

KYSELA, J. *Dvoukomorové systémy: teorie, historie a srovnání dvoukomorových parlamentů*. Praha: Eurolex Bohemia, 2004. ISBN 80-86432-89-0.

KYSELA, J. (ed.) *Parlamenty a jejich funkce v 21. století*. Praha: EUROLEX BOHEMIA s.r.o., 2006. ISBN 80-86861-99-6.

KYSELA, J. *Senát v České republice – proč a jaký? Sborník příspěvků*. Praha: Kancelář Senátu, 1999.

LIJPHART, A. *Patterns of democracy: government forms and performance in thirty-six countries*. Yale University Press, 1999. ISBN 0-300-07893-5.

MARTI, U. *Zwei Kammern - ein Parlament: samtllich Nationalräte und Ständeräte seit 1848*. Frauenfeld: Verlag Huber, 1990. ISBN 3-7193-1039-6.

MLSNA, Petr, Jan KYSELA, Radovan SUCHÁNEK, Pavel MARŠÁLEK, Věra JIRÁSKOVÁ, Jan KUDRNA a Jan WINTR. *Ústava ČR - vznik, vývoj a perspektivy*. Praha: Leges, 2011. ISBN 978-80-87212-63-9.

PAVLÍČEK, V. a kol. *Ústavní právo a státověda 2. Díl Ústavní právo České republiky*. Praha: Leges, 2011. ISBN 978-80-87212-90-5.

PAVLÍČEK, V., HŘEBEJK, J. *Ústava a ústavní řád České republiky, Komentář 1. díl Ústavní systém*. Praha: Linde, 1998. ISBN 80-7201-110-3.

REIF, K., SCHMITT, H. *Nine Second-Order National Elections – A Conceptual Framework for the Analysis of European Election Results*. In *Political Journal of Political Research*, VIII, 3. 1980. Str. 3–44.

SOBOTKA, P., PITHART, P, KANCELÁŘ SENÁTU. *Deset let českého Senátu 1996-2006*. Praha: HQ Kontakt, spol. s.r.o., 2005. ISBN 80-239-6968-4.

SUCHÁNEK, R., JIRÁSKOVÁ, V. et al. *Ústava České republiky v praxi: 15 let platnosti základního zákona*. Praha: Leges, 2009. ISBN 978-80-87212-18-9.

SYLLOVÁ, J., KOLÁŘ, P., KYSELA, J., GEORGIEV, J. a PECHÁČEK, Š. *Parlament České republiky*. Praha: Linde, 2008. ISBN 978-80-7201-697-6.

TSEBELIS, MONEY. *Bicameralism*. Cambridge University Press, 1997. ISBN 0-521-58037-4.

WINTR, J. *Česká parlamentní kultura*. Praha: Auditorium, 2010. ISBN 978-80-87284-13-1.

ZBÍRAL, R. *Vyšetřovací komise jako nástroj parlamentní kontroly veřejné správy. In Kontrolní mechanismy veřejné správy.* Olomouc: Periplum, 2009. str. 113-158.

Právní předpisy

Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava ČR

Ústavní zákon č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti ČR

Zákon č. 90/1995 Sb., Jednací řád Poslanecké sněmovny

Zákon č. 107/1999 Sb., Jednací řád Senátu

Zákon č. 59/1996 Sb., o sídle Parlamentu ČR

Zákon č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu ČR

Webové zdroje

<http://nalus.usoud.cz>

<http://www.senat.cz>

<http://www.psp.cz>

<http://www.volby.cz>

<http://www.cvvm.soc.cas.cz>

<http://www.idnes.cz>

<http://www.ceskatelevize.cz>

<http://www.parlamentnilisty.cz>

<http://www.ipu.org>

<http://www.tyden.cz>

<http://www.ihned.cz>

<http://www.pehe.cz>

Ostatní zdroje

Ústní sdělení doc. JUDr. Petra Pitharta, dr. h. c. (Právnická fakulta Univerzity Karlovy, nám. Curieových 7, Praha 1) dne 28. 11. 2013.

Ústní sdělení JUDr. Marka Bendy (poslance Parlamentu ČR, Sněmovní 4, Praha 1) dne 16. 04. 2014