



Pedagogická
fakulta
Faculty
of Education

Jihočeská univerzita
v Českých Budějovicích
University of South Bohemia
in České Budějovice

Jihočeská univerzita v Českých Budějovicích
Pedagogická fakulta
Katedra společenských věd

Bakalářská práce

Vznik a postavení Senátu v politickém systému ČR

Vypracovala: Zdenka Fialová
Vedoucí práce: Mgr. Petr Lazar

České Budějovice 2013

Fialová Z. *Vznik a postavení Senátu v politickém systému ČR*, Bakalářská práce, Jihočeská univerzita v Českých Budějovicích, Pedagogická fakulta, katedra společenských věd. 2013, 71 stran

[Establishment and statue of Senate in political system of the Czech Republic, Bachelor thesis, in Czech] Faculty of Education, University of South Bohemia, České Budějovice, Czech Republic, 71 p.

Prohlášení

Prohlašuji, že jsem svou bakalářskou práci vypracovala samostatně pouze s použitím pramenů a literatury uvedené v seznamu citované literatury.

Prohlašuji, že v souladu s § 47b zákona č. 111/1998 Sb. v platném znění souhlasím se zveřejněním své bakalářské práce, a to v nezkrácené podobě, fakultou elektronickou cestou ve veřejně přístupné části databáze STAG provozované Jihočeskou univerzitou v Českých Budějovicích na jejích internetových stránkách, a to se zachováním mého autorského práva k odevzdanému textu této kvalifikační práce. Souhlasím dále s tím, aby toutéž elektronickou cestou byly v souladu s uvedeným ustanovením zákona č. 111/1998 Sb. zveřejněny posudky školitele a oponentů práce i záznam o průběhu a výsledku obhajoby kvalifikační práce. Rovněž souhlasím s porovnáním textu mé kvalifikační práce s databází kvalifikačních prací Theses.cz provozovanou Národním registrem vysokoškolských kvalifikačních prací a systémem na odhalování plagiátů.

V Českých Budějovicích dne 26. dubna 2013

Zdenka Fialová

.....

Poděkování

Chtěla bych poděkovat vedoucímu bakalářské práce panu Mgr. Petru Lazarovi za věcné připomínky, cenné rady a hlavně trpělivost a pomoc při zpracovávání bakalářské práce. Dále děkuji rodičům za podporu ve studiu.

Anotace

Bakalářská práce popisuje postavení Senátu ČR v českém politickém systému, cestu horní komory od prvních jednání o založení až po její ustavení a další fungování. Pro komplexnější náhled se v první řadě stručně zabývám historickým vývojem politického systému ČR a historií horní komory parlamentu. V části následující popíši pro lepší orientaci současný politický systém, jeho rozdělení a volební systém do jednotlivých komor Parlamentu ČR. Jako členská země Evropské unie se naše politická reprezentace vyjadřuje i k evropským otázkám, proto se budu zabývat i rolí, kterou má Senát na mezinárodním poli. Hlavní část mé práce popisuje okolnosti založení, vznik současného Senátu ČR a jeho možné reformy.

Klíčová slova

Senát ČR, Politický systém ČR, Parlament ČR, bikameralismus, volební systém, reforma Senátu ČR

Abstract

This bachelor thesis describes the role of the Senate of the Czech Republic in the Czech political system, the development of the Upper Chamber from its first negotiation to its establishment and further functioning. Historical development of the political system in the Czech Republic and the history of the Senate is presented in the first place. In the following part the contemporary political system, its division and election system of both chambers of Parliament of the Czech Republic are described for better comprehension. Our country as a member of the EU expresses its opinions about European issues, therefore I will also look into the role of the Senate in the international affairs. Main part of the thesis describes circumstances of establishment, origin of the contemporary Senate of the Czech Republic and its possible reforms.

Key words

The Upper Chamber, Senate, political system of the Czech Republic, Parliament of the Czech Republic, bicameralism, election system, reform of Senate

Obsah:

1. Úvod	8
1.1. Literární rešerše	9
1.2. Teorie a metody	9
2. O bikameralismu	11
2.1. Dvoukomorové systémy ve světě	12
2.1.1. Velká Británie.....	12
2.1.2. Spojené státy americké	14
2.1.3. Francie	15
2.1.4. Itálie.....	16
2.1.5. Nový Zéland	17
2.1.6. Vybrané postkomunistické země.....	17
3. Historický vývoj	20
3.1. Počátky bikameralismu v českých zemích	20
3.2. Politický systém Československé republiky.....	20
3.2.1. Volební systém parlamentu první republiky a legislativní proces	20
3.2.2. Druhá republika	24
3.2.3. Protektorát Čechy a Morava	25
3.3. Politický systém po druhé světové válce	25
3.4. Vývoj po listopadu 1989.....	28
4. Politický systém ČR	30
4.1. Moc výkonná a soudní.....	30
4.1.1. Moc výkonná.....	30
4.1.2. Moc soudní	31
4.2. Moc zákonodárná	32
4.2.1. Poslanecká sněmovna.....	33
4.2.2. Senát	34
4.3. Legislativní proces.....	34
4.4. Volební systém do parlamentu ČR.....	36
4.4.1. Volební systém pro volby do Poslanecké sněmovny	36
4.4.2. Volební systém pro volby do Senátu	37
5. Současný Senát ČR	40
5.1. Kompetence Senátu	40

5.2. Orgány Senátu	41
5.3. Senát a Evropská unie.....	43
5.4. Sídlo Senátu	44
6. Vznik Senátu ČR	46
6.1. Návrhy na podobu budoucí horní komory	47
6.2. Průběh a okolnosti založení Senátu ČR.....	50
6.3. Volby do Senátu	51
6.3.1. První volby do Senátu	51
6.3.2. Výsledky voleb do Senátu	53
7. Senát – záruka demokracie?	55
7.1. Názor odborné veřejnosti.....	56
8. Možné reformy Senátu	59
8.1. Regionalizace Senátu.....	59
8.2. Zrušení Senátu	61
8.3. Další možné reformy	62
9. Závěr	63
10. Zdroje.....	64
11. Přílohy.....	68

1. Úvod

Je Senát potřebný, nebo by se prakticky nic nestalo, kdybychom ho neměli? Je opravdu tak důležitou pojistkou demokracie, nebo pouze zbytečnou institucí, která stojí peníze daňových poplatníků? Stejně jako já, si tyto otázky položila pravděpodobně velká část občanů naší republiky. Jaké jsou důvody tak nízké a dlouhodobě se snižující volební účasti u voleb do Senátu ČR? Má Senát v České republice svoji budoucnost a případně jakou? Tyto otázky se budu snažit ve své práci alespoň částečně osvětlit.

Pro pochopení této problematiky je určitě důležité znát některé historické souvislosti a proměny naší politické scény od počátku parlamentarismu až do vzniku samostatné České republiky. Historii a zejména historii horní komory parlamentu je tedy věnována první část práce. Za neméně důležitou považuji i znalost obecné teorie o českém politickém systému a znalost principů, na kterých dvoukomorové parlamenty fungují, a volebních systémů, kterými se do nich volí. Proto jsem do práce zařadila i část o podstatě bikameralismu a o druhých komorách ve vybraných státech.

Prostřední, stěžejní část věnuji Senátu samotnému. Popíši, jak je Senát ČR ukotven v Ústavě, okolnosti jeho založení, jak probíhají volby, jeho kompetence. Poslední část mé práce budou tvořit kapitoly, které jsou věnovány možným reformám Senátu ČR, v extrémním případě i jeho zrušení.

Cílem této práce je přiblížit okolnosti vzniku Senátu, fungování horní komory Parlamentu ČR v českém politickém systému a nabídnout různé názory na budoucnost Senátu v České republice.

1.1. Literární rešerše

Základní „kámen“ práce je ústavní zákon č. 1/1993 Sb., který doplňuji informacemi z dalších zákonů týkajících se dané problematiky (zákon o jednacím řádu Senátu, zákon č. 247/1995 Sb. o volbách do Parlamentu ČR atd.). Dále čerpám z několika hlavních titulů od předních českých odborníků (uvedeno v použité literatuře), z oficiálních stránek Senátu České republiky, sborníků ze seminářů, časopisu Senát (ten je vydáván Kanceláří Senátu), několika dobových novinových článků a internetových blogů.

Nejvýraznější osobností, která se dlouhodobě zabývá horní komorou Parlamentu ČR, je uznávaný právník Doc. JUDr. Jan Kysela, Ph.D. Působí také jako tajemník Stálé komise Senátu Parlamentu ČR pro Ústavu České republiky a parlamentní procedury. Mezi nevýznamnější texty autora bych zařadila rozsáhlou publikaci Dvoukomorové systémy-teorie, historie a srovnání dvoukomorových parlamentů, která navazuje na dřívější publikaci Senát Parlamentu České republiky v historickém a mezinárodním kontextu. Čerpala jsem i ze sborníku uspořádaného J. Kyselou. Jedná se o shrnutí průběhu semináře pořádaného v roce 1999 Senátem ČR na téma: Senát v České republice – proč a jaký? Na tomto semináři vystoupilo několik odborníků a senátorů aby vyjádřili svůj názor na instituci Senátu.

Případné reformy Senátu nejsou komplexně zpracované v žádné literatuře, kterou jsem studovala. Jsou zde uvedeny spíše krátké stati a úvahy o možné změně, vše ale víceméně ve fázi úvah. Vycházím tedy z různých postřehů našich politologů, novinových článků a internetových blogů.

1.2. Teorie a metody

Práce má nabídnout ucelený náhled na horní komoru Parlamentu České republiky, zejména na její postavení v českém politickém systému, její založení a okolnosti, které založení Senátu provázely.

V první části jsou popsány teoretické poznatky o bikameralismu a komparace vybraných států s dvoukomorovým parlamentem. V kapitole následující popisují historii a vývoji parlamentarismu s důrazem na druhou komoru, vycházím z analýzy dostupné literatury a s tématem souvisejících zákonů.

Poslední část již dává více prostoru pro vlastní bádání a prozkoumání názorů odborné veřejnosti a možných reforem Senátu. Hlavním záměrem je dostupné

informace o dané problematice přehledně sjednotit do této práce a na jejich základě nabídnout různé varianty budoucnosti Senátu ČR.

2. O bikameralismu

Označení bikameralismus pochází z anglického bicameral = dvoukomorový. Označuje systém zákonodárné moci, který je založen na existenci dvou částí parlamentu (Gerloch, Hřebejk, Zoubek 2002: 160). Bikameralismus je příbuzný myšlence smíšené vlády, který reprezentuje různé zájmy a třídy. Právě tato podobnost vede některé autory k přirovnávání dvoukomorových institucí k fungování městských států již v době antického Řecka, kdy se navzájem kontrolovaly rady městských států s lidovým shromážděním. Jako nejstarší „parlament“ můžeme označit poradní sbory panovníka. Zpočátku se jednalo o zástupce světské moci a vysoké úřední hodnostáře, později se do těchto sborů dostali i zástupci šlechty a ještě později i obyčejní občané. Jak rostl vliv střední a nižší třídy, rostla i jejich participace na vládě. Původní „parlament“ se dostal do pozadí a významnější postavení získala původně druhá komora. Tak se stalo, že původně první komora se stala komorou druhou a původně druhá komora zase komorou první. Pokud budeme komory označovat jako horní a dolní, označení horní komora vychází právě z historických souvislostí, kdy ji tvořili zástupci vyšší společnosti a aristokracie, zatímco komoru dolní tvořili zástupci lidu. Horní komory nemusí vznikat pouze ze zástupců aristokracie, jako je tomu ve Velké Británii, ale jako reprezentace spolkových zemí ve federativních státech, či jako senát reprezentující určitý region, volební obvod či zvláštní zájmy - jako profesní komory (Kysela 2004: 39-45).

Dvoukomorové systémy jsou součástí systému „brzd a protivah“, jsou výrazem „zdvojení“ dělby moci. Pomáhají ke zkvalitnění zákonodárství, nalezení širší shody a poskytují jiný náhled na danou problematiku. Druhá komora by měla být tak silná, aby mohla „vrátit“ návrh zákona komoře první. Nesmí však návrhy, které mají podporu dolní komory, trvale blokovat, či znemožňovat vládě vládnout, či jí vyslovovat nedůvěru. (Kysela 2000: 15-16).

Druhé komory vznikají v zemích, kde byly shledány důvody mluvící pro zřízení natolik silnými, aby druhou komoru zřídili. Jedná se zejména o federativní státy, kde je existence druhé komory téměř samozřejmostí, státy rozlehlé a decentralizované. Po období nárůstu počtu druhých komor nastalo v 60. a 70. letech 20. století období, kdy státy od dvoukomorového systému začaly upouštět. Jednalo se zejména o státy střední a východní Evropy a osamostatněných afrických kolonií. Dvoukomorovost byla na obtíž a zbytečnou komplikací při výkonu moci. V té době se k unikameralismu vrátilo i

Švédsko, Dánsko a Nový Zéland. K zániku druhých komor došlo z různých důvodů, buďto z nadbytečnosti, přílišné nečinnosti (Nový Zéland), nebo jako úsporné řešení. Společným faktorem u těchto států je i nižší počet obyvatel a relativní homogenita, reprezentace minorit a regionů tím postrádá svůj význam. Jestli se jako argument proti druhé komoře uvádí nečinnost a pasivita, i přílišná aktivita může být na obtíž. Bude-li druhá komora příliš zpomalovat a komplikovat rozhodovací proces, bude pro komoru první obtěžujícím prvkem, kterého se může chtít zbavit či omezit jeho pravomoci. V 80. a 90. letech začíná opět států s dvoukomorovým zřízením přibývat. Je to dáno rozpadem totalitních režimů ve střední a východní Evropě, zkušenost s politickými zvraty tak přispěla ke vzniku druhých komor (Kysela 2004: 65-69).

Vzhledem k velké různorodosti je těžké vytvoření jednoznačné klasifikace druhých komor. Odlišují je historické a politické okolnosti vzniku, organizační uspořádání, vztah k první komoře (mohou si být partnery nebo konkurenty) a k vládě, pravomoci, způsob obměňování, délka volebního období a další. V případě že dvě horní komory budou mít nějaký rys společný, budou se lišit zase v něčem jiném. Druhou komoru tak můžeme považovat v každém státě za jedinečnou instituci (Kysela 2004: 117).

2.1. Dvoukomorové systémy ve světě

Dne 14. března 2000 se v Paříži konalo pod názvem Forum des Sénats du monde zasedání předsedů senátů a druhých komor všech zemí světa. Celkem se sešlo 55 představitelů za účelem výměny zkušeností s existencí druhé komory a výsledkem bylo závěrečné prohlášení. Zavázali se zde k prohlubování vztahů a spolupráce mezi druhými komorami, podpoře parlamentního rozměru mezinárodní spolupráce, ke spolupráci s Meziparlamentní unií a k účasti na konferenci předsedů parlamentů v sídle OSN konané v srpnu 2000 (Senát 2/2000: 6-7). Na základě této konference vznikla dne 8. listopadu 2000 Asociace evropských Senátů (Senát 2/2001: 4). V celosvětovém měřítku je dvoukomorových parlamentů menšina, v Evropské unii je to však většina (Kysela 2004: 69).

Pro srovnání dvoukomorových systémů a názornou ukázkou, jak jsou dvoukomorové parlamenty rozdílné, uvedu několik příkladů. Záměrně uvádím státy s odlišným zřízením – monarchie, federace, polo – prezidentská forma. Ve Velké Británii se poprvé setkáváme s dvoukomorovým parlamentem, z toho důvodu jí uvedu jako první. Další

ukázkou je USA, kde má Senát velmi silné postavení a pravomoci. Francouzský Senát jsem si vybrala z důvodu, že se jím v některých ohledech inspiroval i český Senát. Itálie je zástupcem rovného bikameralismu, kdy mají obě komory rovnocenné postavení a pravomoci. Dále uvedu i příklad země kde byla druhá komora zrušena a kde naopak zřízena.

2.1.1. Velká Británie

Původně byla Sněmovna lordů konstituována jako poradní sbor panovníka, jako komora aristokratická. Postupně byli k radě svoláni i rytíři z hrabství, zástupci královských měst. Okolo roku 1295 se královská rada začala nazývat parlamentum. Nejpozději v roce 1332 došlo k rozdělení parlamentu na dvě komory. V horní sněmovně se seskupili zástupci šlechty, kteří se nazývali peery či lordy. Dolní sněmovnu tvořili zástupci hrabství, královských měst a univerzit. Dolní komora nabírala časem na síle a v sedmnáctém století začalo docházet ke střetům obou komor o hlavní postavení. Hlavní těžiště politiky se přesunulo do Dolní sněmovny a ta v roce 1649 Sněmovnu lordů zrušila. Zkušenosti s jednokomorovým parlamentem však nebyly v té době pozitivní a o osm let později vedly k obnovení Sněmovny lordů. V případě sporů mezi komorami se musela Sněmovna lordů podřídit vůli Dolní sněmovny, přestože jsou formálně rovnocenné. Během devatenáctého století už Sněmovna lordů působila spíše jen jako pojistka proti prohřeškům proti duchu ústavy a tradicím. V roce 1876 Koruna jmenovala první doživotní lordy, do tohoto roku byli všichni jmenováni dědičně. V roce 1911 po neshodách vlády se Sněmovnou lordů ohledně rozpočtového zákona na rok 1909, byl předložen návrh zákona tzv. Parliament Act 1911. Ten omezoval pravomoci Sněmovny lordů - nemohli zamítnout návrh finančních zákonů (možná inspirace při přijímání nové Ústavy ČR?). U běžných zákonů byl jejich nesouhlas přehlasován, pokud se Dolní sněmovna vyjádří ve třech zasedáních za sebou pro návrh zákona v nezměněné podobě (od roku 1949 už jen dvakrát - Parliament Act 1949). V roce 1999 bylo zrušeno dědičné právo lordů být členem horní komory, to přispělo k demokratizaci a zvýšení reprezentativnosti komory. V současnosti je hlavní funkcí Sněmovny lordů: revidovat návrhy zákonů a vznášet připomínky, projednávat nekontroverzní návrhy zákonů, které pak rychleji projdou Dolní sněmovnou a tak šetřit čas poslancům, diskuze o nadnárodních tématech. Sněmovna lordů je ve srovnání s druhými komorami v jiných

státech velmi početná (přes tisíc peerů). Ve Druhé komoře je mnoho významných osobností z řad bývalých politiků, vědců, bankéřů a ekonomů. Horní komora má ve Velké Británii dlouhou historii a její práce je Brity vnímána jako prospěšná, proto je Sněmovna lordů tak uznávanou institucí (Kysela 2000: 31-39). Právě svojí autoritou je ve srovnání s jinými státy výjimečná.

2.1.2. Spojené státy americké

Senát ve spojených státech amerických je typickou ukázkou federativní komory a zastupuje tak zájmy jednotlivých států. V první ústavě USA z roku 1777 byl ukotven parlament jednokomorový. Byla však potřeba slabý parlament reformovat a schválit novou ústavu. Ústavodárné shromáždění se zabývalo dvěma návrhy – Virginským plánem a Newjerseyským plánem. Virginský plán předpokládal dvoukomorový parlament, první komora měla být volena občany, druhá měla být volena poslanci z kandidátů navržených členskými státy. Výsledkem jednání byl kompromis, první komora - Sněmovna reprezentantů měla být volena občany poměrným systémem. Senát měl hájit zájmy států a státním zákonodárným sborem měli být voleni dva senátoři za každý stát. V Senátu se mohly projevit malé státy, ve Sněmovně reprezentantů státy větší. Ani jedna komora však nemohla převažovat nad druhou. Pro Senát je určen vyšší věkový limit pro pasivní volební právo (30 let) než do Sněmovny reprezentantů. Dalším odlišením je délka volebního období šest let. Od počátku existence amerického Senátu dodnes byla největší změnou reforma volebního systému v roce 1913. Senátoři se od tohoto roku volí přímo. Tím, že je Senát volen na šestileté období, kdežto Sněmovna reprezentantů na dva roky, dochází vlastně k paradoxu. Senát, původně zástupce států federace, je díky delšímu funkčnímu období předurčen k řešení záležitostí dlouhodobějšího rázu (zahraniční politika). Sněmovna reprezentantů se zaměřuje na otázky vnitřní politiky, například finanční zákony může navrhnout jenom sněmovna. Senát je však může pozměňovat či zamítnout. V zákonodárství si jsou obě komory rovny a Senát má i další významné pravomoci. Senát ratifikuje mezinárodní smlouvy sjednané prezidentem, potvrzuje jmenování federálních soudců, velvyslanců, státních tajemníků. Zvláštní vztah k moci výkonné dokládá i fakt, že předsedajícím Senátu je viceprezident USA, který formálně není členem Senátu. Specifikem amerického parlamentu je jak jeho fungování v rámci prezidentského systému, tak i absence

klasických politických stran. Horní komora USA je díky svým pravomocem a postavení pravděpodobně nejsilnější druhou komorou (Kysela 2000: 42-48)

2.1.3. Francie

Francouzský Senát vychází z dvoukomorového parlamentu, vytvořeného během Francouzské revoluce. Obě komory byly podle ústavy voleny najednou a nepřímo, pouze s rozdíly v pasivním volebním právu. Rada pěti set navrhovala zákony a Rada starších zákony schvalovala. V případě ústavních zákonů si komory své role proměnily. Od roku 1779 byl zákonodárný proces značně komplikovaný. Ústava zřizovala Státní radu, Tribunát, funkci Prvního konzula, Zákonodárný sbor a Senát. Senát měl v zákonodárném procesu v tomto období spíše soudcovskou roli. Dohlížel na ústavnost návrhů zákonů, později byl pověřen právem rozpouštět Zákonodárný sbor, Tribunát a vetovat zákony. Senát měl tedy velmi silné postavení v rámci legislativního procesu. Pravomoci Senátu byly nadále modifikovány. Od roku 1814 byla zákonodárná moc v rukou krále, aristokratické Panské sněmovny a Poslanecké sněmovny. Obě komory byly rovnoprávné. Poslanecká sněmovna však postupně získala převahu nad Panskou sněmovnou. V období II. republiky Senát neexistoval, znovu byl zřízen v roce 1852. S Ústavou III. republiky byl Senát určen jako komora nerozpustitelná, volená na dobu devíti let s postupným třetinovým obměňováním. 300 senátorů bylo voleno nepřímo a dalších 75 bylo doživotně jmenováno senátory volenými. V roce 1884 se od doživotně volených postů upustilo. V legislativních záležitostech si byly obě komory rovny, pouze návrhy finančních zákonů byly předkládány nejprve Poslanecké sněmovně. Vláda byla odpovědná oběma komorám, Senát tak získal postavení, kdy nevyvažoval pouze Poslaneckou sněmovnu, ale i vládu. Po druhé světové válce byla také jedním z důvodů zachování druhé komory obava před přílišnou mocí komunistické strany, pokud by byl parlament pouze jednokomorový. Od roku 1946 však bylo postavení komor silně nevyvážené, to se změnilo až revizí ústavy v roce 1954. Senát V. republiky je typickým zástupcem regionální komory. Senátory volí kolegium volitelů, čítající asi 150 tisíc zástupců obcí, měst, členové regionálních rad. V kolegiu volitelů převažují zástupci malých obcí, stejně jako tomu bylo za III. republiky. Část senátorů je volena poměrným systémem a část většinovým. Volební období bylo v roce 2004 zkráceno z devíti na šest let, zůstal však zachován tříletý cyklus obměňování. Po třech letech se tak neobmění

třetina senátorů, ale celá polovina. Pasivní volební právo je stanoveno na 35 let. Vzhledem k regionální povaze horní komory se Senát projevuje hlavně v problematice týkající se územních celků, zemědělských zákonů, práv a svobod občanů. Kromě zákonodárné činnosti Senát vykonává i kontrolní činnost. Kontrolní činnost provádí i v případě vztahů k EU. Když to velmi stručně shrneme, francouzský Senát plní funkci stabilizační, vykazuje kvalitní kontrolní činnost, informuje, vyvolává diskuzi a reprezentuje územní celky. To jsou důvody, proč se těší takové popularitě (Kysela 2004: 213-229)

2.1.4. Itálie

Italský Senát je atypický svým vztahem k první komoře - jsou si prakticky rovnocenné. Rovnocennost komor dává možnost vyslovit nedůvěru vládě jak Senátu, tak i komoře první. Obě komory jsou voleny přímo a stejným způsobem. Rovnost komor je zaručena Ústavou, podle které vykonávají zákonodárnou moc obě komory kolektivně. Současný Senát je nástupcem Senátu Královského, který podle ústavy existoval od sjednocení Itálie v polovině 19. století. Do italského Senátu volí občané starší 25 let 315 senátorů starších 40 let. Senát je volen podle oblastí, ale nezastupuje je. Dalšími členy Senátu jsou bývalí prezidenti republiky a pět významných osobností, které jsou doživotně jmenovány prezidentem za zásluhy v oblasti sociální, vědecké, umělecké a literární. Je tak jednou z nejpočetnějších horních komor ve světě. Volební období pro obě komory je stanoveno na pět let. Je zřízeno 13 stálých výborů, mohou být zřízeny i výbory další. Předseda, čtyři místopředsedové, tři kvestoři a osm tajemníků tvoří dohromady Radu, která je řídicím orgánem Senátu. Návrhy zákonů mohou být předloženy kterékoliv komoře. To je výhodné pro vládu, která první pověří komoru, ve které má větší podporu. Přestože jsou si komory díky stejnému volebnímu systému svým složením dosti podobné, dochází mezi nimi k neshodám kvůli malé stranické disciplíně. (Kysela 2004: 251-256)

2.1.5. Nový Zéland

Nový Zéland je první země ve světě, kde byla zrušena druhá komora parlamentu. Parlament byl původně složený ze Sněmovny reprezentantů a Legislativní rady. Během existence druhé komory došlo k výraznému poklesu legislativní činnosti rady. Od 90. let 19. století postupně došlo k úplnému utlumení činnosti rady. Z původního záměru zreformovat Legislativní radu se diskuze v druhé polovině 40. let stočily k jejímu zrušení. Návrh zákona na zrušení rady předložil vůdce opoziční konzervativní Národní strany. První návrh na její zrušení byl neúspěšný. Národní strana ve volbách v roce 1949 zvítězila a prosadila zrušení Rady ve Sněmovně reprezentantů. Poté jmenovala členy rady, kteří byli ochotni hlasovat pro její zrušení. Ne všichni ale nakonec pro zrušení hlasovali, a tak bylo jmenováno dalších sedm členů. Rada zanikla k 1. lednu 1951. Ihned poté se začaly objevovat návrhy na její obnovení, od nich se v roce 1952 upustilo. Na varování odborníků před příliš silnou jedinou komorou byl zvýšen počet poslanců, bylo posíleno postavení parlamentních výborů a zavedena další opatření, která měla suplovat chybějící Radu. V 80. a 90. letech se opět diskutovalo nad zřízením druhé komory jako komory regionální. Nakonec před tímto návrhem dostala přednost reforma volebního systému do Sněmovny reprezentantů, zavádějící smíšený volební systém. Ke zrušení druhé komory se poté připojily i další státy, např. Dánsko v roce 1953 a Švédsko v roce 1966 (Kysela 2004: 71–73).

2.1.6. Vybrané postkomunistické země

V době vzniku nových republik ve střední a východní Evropě výrazně přibýlo zemí s dvoukomorovým parlamentem. Jako příklad bych uvedla Rumunsko. Jeho zajímavostí je značná podobnost se Senátem Československé republiky v meziválečném období. Podobně jako český Senát nezastupuje zájmy skupin, či územních celků. Při reformě ústavy na počátku nového milénia se pravděpodobně rumunští experti inspirovali českým pojetím Senátu (Kysela 2004: 237). Senát v Rumunsku existoval již dříve, naposledy se však sešel v roce 1940 a snahy o jeho obnovu v roce 1945 ztroskotaly. Definitivně zrušen byl v roce 1946, a to dekretem vydaným vládou v rozporu s Ústavou. K jeho obnovení došlo až v roce 1990, kdy se konaly první senátní volby. Senát byl po pádu komunistického režimu obnoven jako komora rovnocenná s Poslaneckou

sněmovnou. Mají stejné pravomoci, délku volebního období a obě komory jsou rozpustitelné. Rovnost pravomocí vede ke zdržování zákonodárného procesu a častým dohodovacím řízením. Vláda tak začala využívat vydávání dekretů a parlament tím v podstatě obejde. Rumunský bikameralismus tedy neplnil funkci, která se od něj očekávala, v tom případě jde o tzv. neefektivní bikameralismus. Právě obcházení zákonodárného procesu vydáváním dekretů, zapříčinilo diskuze na téma diferenciací komor parlamentu. Zákonodárná iniciativa nepřísluší pouze vládě, ale i poslancům, senátorům a nejméně 250 tis. občanům. Zákonodárný proces může začít i v Senátu (vláda volí komoru podle toho, jak je danému návrhu nakloněna a jak je zaneprázdněná). V roce 2003 prošla rumunská ústava novelizací, nejen co se týče parlamentu, ale i dalších státních orgánů a předpokladů integrace Rumunska v mezinárodních organizacích (Kysela 2004: 240-244).

Dlouhou tradici má bikameralismus v Polsku, jeho tradice sahá až do středověku. V počátcích jako královská rada, od roku 1493 byl ustaven oficiální Sejm, který se skládal z krále, Senátu a Sněmovny poslanců. Od roku 1505 platila ústava, která říkala, že pro přijetí zákona podmínka přijetí všemi třemi stavy. Ta platila až do přijetí nové ústavy v roce 1791. Nová ústava i nadále zřizovala dvoukomorový parlament. Ten zanikl se zánikem Polského království, nadále ho však zřídila některá vévodství. Znovu obnoven byl vznikem samostatného polského státu v roce 1922. V roce 1935 bylo posíleno postavení prezidenta na úkor Sejmu, počet senátorů byl stanoven na 96, z nich třetina byla jmenována prezidentem a zbytek volen sborem volitelů. Podobně jako u nás, se začátkem druhé světové války byly obě komory rozpuštěny. Senát byl oficiálně zrušen v roce 1946. K jeho obnovení došlo až v roce 1989, kdy vládnoucí komunisté připustili první svobodné volby. Předpokládali však zisk výrazné většiny, potom by ani zřízení Senátu neohrozilo jejich výsadní postavení. Většinu však získala v obou komorách opozice. Ze Senátu se tak stala najednou komora schopná oponovat a vynucovat kompromisy. Příliš silný Senát byl nežádoucí, nově připravovaná ústava tedy pravomoci Senátu oslabila, v počátcích jednání o nové ústavě se jednalo i o zrušení Senátu. V roce 1997 došlo k další novele ústavy. Počet senátorů zůstal zachován na 100, při snížení počtu vojvodství se uvažovalo o zavedení smíšeného volebního systému (52 senátorů volených většinově a 48 senátorů poměrně). V praxi zůstal zachován systém prosté většiny se 2 – 4 mandáty na obvod. Kromě legislativní činnosti má Senát i další činnosti. Například pořádá schůze pro širokou veřejnost i odborníky na témata

ekonomická, lidsko-právní, zahraniční. Vyjadřuje se také k problémům místní správy a zdravotnictví (Kysela 2004: 259-266). Od roku 1989 kdy byl ustaven, prošel Senát několika organizačními změnami i úpravou volebního systému (v roce 2001). Díky novele ústavy v roce 1997 nedisponuje výraznými pravomocemi, které by posilily jeho postavení (Hanáček, 2011).

3. Historický vývoj

3.1. Počátky bikameralismu v českých zemích

Historie dvoukomorového parlamentu v Čechách sahá k revolučnímu roku 1848, kdy vznikla první rakouská ústava, která zakotvovala parlament složený z Komory poslanců volených a Senátu. Do Senátu bylo císařem jmenováno 50 princů císařského domu (starší 24 let), dalších 150 členů bylo velkostatkáři voleno na pět let. Hlavním posláním Senátu bylo eliminovat revoluční vlivy, proto byl také radikály odmítán. Pod vlivem okolností císař vyhlásil volby pouze do Komory poslanců, ta se měla stát jednokomorovým parlamentem a připravit novou ústavu. V návrhu nové ústavy bylo počítáno opět s dvoukomorovým parlamentem. Dolní komora měla být sněmovnou lidovou, ohledně horní komory však panovaly neshody, zda by měla být panskou sněmovnou, nebo zastupovat regiony. Nakonec převládl názor zřídit zemskou komoru. Ta měla řešit stále častější národnostní konflikty uvnitř monarchie. Volební období bylo plánované jako šestileté, s tím, že po dvou letech se jedna třetina členů obmění. Další ústava, *Stadionova*, byla zrušena ještě dřív, než nabyla účinnosti. Ta měla zřídit Horní sněmovnu jako komoru zemí volenou zemskými sněmy a Dolní sněmovnu. Dříve než byl zvolen dvoukomorový parlament, došlo k návratu k absolutistické formě vlády. Schmerlingova ústava rozdělila Říšskou radu na Poslaneckou sněmovnu a Panskou sněmovnu. Oproti předchozí ústavě komorou zemí nebyla komora horní, ale dolní, Poslanecká sněmovna. Panská sněmovna byla složena z členů dědičných - princů císařského domu, zástupců šlechticů a majetných velkostatkářů, dále členů doživotně jmenovaných - významných „předlitavských“ osobností a duchovních představitelů. Zamýšlená reforma Panské sněmovny, která by posílila postavení českého státu skrze tzv. fundamentální články, nebyla realizována. Později byly navrhovány další reformy, ke kterým však také nedošlo. Jedinou změnou byla změna počtu jmenovaných členů Panské sněmovny v roce 1907 (Kysela 2004: 353-359).

3.2. Politický systém Československé republiky

Okolnosti v průběhu první světové války a úsilí dohodových mocností a zahraniční skupiny okolo T. G. Masaryka vedly k vytvoření příznivých podmínek pro vytvoření samostatných států ve střední Evropě. Samotný vznik Československa byl stvrzen 28.

října 1918 vyhlášením nezávislé republiky (zákonem č. 11/1918 Sb.). S myšlenkou dvoukomorového parlamentu přišel T. G. Masaryk již 8. září 1918 po jednání s americkým prezidentem W. Wilsonem (Senát 2/1999: 3) Na Masarykův podnět byl již v červenci 1918 reorganizován Národní výbor v Praze, který měl později převzít moc ve státě (Vodička, Cabada 2007: 15).

Podle prozatímní ústavy z roku 1918 (zákon č. 37/1918 Sb.) tvořily politický systém nově vznikajícího Československa tři vrcholné orgány: Národní shromáždění, prezident republiky a vláda. Národní shromáždění čítalo 256 poslanců a vzniklo na základě rozšíření Národního výboru. Parlament měl zákonodárnou moc a byl jednokomorový. Rozhodnutí mohl činit v případě přítomnosti nejméně jedné třetiny poslanců (nadpoloviční většinou), v některých záležitostech musely být přítomny dvě třetiny poslanců a byl vyžadován souhlas dvou třetin poslanců (Gerloch, Hřebejk, Zoubek 2002: 17-18).

V průběhu roku 1919 řešil ústavní výbor otázku o budoucí podobě parlamentu, zda postačí jednokomorový, nebo by se měl zřídit dvoukomorový parlament. Otázka budoucí podoby parlamentu byla velice spornou, jak pro politickou reprezentaci, tak i pro širší veřejnost. O potřebě či nepotřebě Senátu se i tehdy vedly vášnivé debaty (Senát 2/1999: 4). V anketě ústavního výboru se pro jednokomorový parlament vyslovili sociální demokraté a zástupci strany lidové, naopak pro dvoukomorový parlament se vyslovili agráři. Další návrh uvažoval o založení stavovské komory jako poradního orgánu, objevil se i návrh pro nepřímo volený Senát po francouzském vzoru (Kysela 2004: 362-363).

Příprava nové ústavy, která by nahradila prozatímní ústavu, trvala více než rok. Byla připravována vládou a osmnáctičlenným ústavním výborem, jehož předsedou byl Alfred Meissner a místopředsedy Hnídek a Weyr. Ústavní listinu připravil profesor ústavního práva Jiří Hoetzel. Proti dvoukomorovému parlamentu se ostře stavěli sociální demokraté. Ti se obávali, aby druhá komora nebyla brzdou pokroku stejně jako zkosnatělá Panská sněmovna Říšské rady. Dalším argumentem sociálních demokratů bylo, že nová lidová republika musí jít dopředu, nemůže se zatěžovat se závažím jménem Senát, který je navíc mezi dělníky nepopulární. Navíc pro demokratickou zemi není možné zřídit aristokratickou komoru a dvě komory lidové jsou zbytečné, protože štěpí suverenitu lidu. Příznivci druhé komory, poukazovali na zahraniční zkušenosti, na

funkci Senátu jako pojistky proti omylnosti, prevenci ukvapených rozhodnutí a jako výraz dělby moci. Pro zřízení druhé komory tak mluvila jednak zkušenost zemí s dvoukomorovým parlamentem, rozpaky z nad nedokonalou prací jednokomorového Revolučního Národního shromáždění a nedůvěra konzervativců vůči plně demokratické lidové sněmovně. Pro dvoukomorový parlament se vyjádřil i Karel Kramář, podle kterého je druhá komora přínosem pro obraz Československa v cizině (Kysela 2004: 363- 367)

Ústava byla vyhlášena ústavním zákonem č. 121/1920. Byla výsledkem kompromisu mezi českými a slovenskými politickými stranami. Inspirovala se řadou moderních postupů ze zahraničních ústav, zejména z francouzské ústavy tzv. třetí republiky z roku 1875, americkou ústavou z roku 1787, švýcarskou ústavou z roku 1848, ale i rakousko-uherskou prosincovou ústavou z roku 1867. Právě na základě těchto ústav se zde vytvořil parlamentní systém rozdělující státní moc na výkonnou, zákonodárnou a moc soudní. Nedůležitější postavení měl československý parlament nazývaný Národní shromáždění. Podle ústavního zákona č. 121/1920 Sb. zanikla zákonodárná činnost zemských sněmů a zákonodárnou moc na celém území státu vykonávalo Národní shromáždění, skládající se nově ze dvou sněmoven - sněmovny poslanecké a senátu. Parlament byl již tedy dvoukomorový, pravomoci obou komor nebyly vyrovnané, nad Senátem (150 členů) převažovala Poslanecká sněmovna (300 členů). V praxi však parlament takovou moc neměl. Moc se soustřeďovala v mimoparlamentních centrech, z nichž nejvýznamnější byla tzv. Pětka.

Ústava zajišťovala i občanská práva a svobody – politické i náboženské – a také pojednávala o ochraně menšin. S československou ústavou jsou však spjaty i problémy a nesoulady – rozpor mezi teorií a uváděním ústavy do praxe. Zejména pak neřešení národnostní otázky a nerespektování skutečnosti, že druhým nejpočetnějším národem v Československu nejsou Slováci, ale německé obyvatelstvo, což vedlo ke značným konfliktům. Národnostní konflikty mezi Čechy a Němci a mezi Slováky a Maďary otrásaly celým Československem a později posloužily hitlerovskému Německu k jeho rozbití (Vodička, Cabada, 2007: 23).

Ústava obsahovala řadu demokratických ustanovení, které často ovšem nebyly praktikovány. Podobné je to s volebním řádem Národního shromáždění, který sice

zaváděl systém poměrného zastoupení, který byl spravedlivější, ale jako problém se jevil systém vázaných kandidátních listin (Janák, Hledíková 1989).

3.2.1. Volební systém do Senátu první republiky a legislativní proces

Podle ústavního zákona č.121/1920 Sb. bylo do Senátu voleno 150 členů, a to starších 45 let a volili je občané starší 26 let. Funkční období senátorů v době první republiky bylo osm let. Zákon také vymezuje, které osoby nemohou být členy Národního shromáždění - podle § 20 jsou to župané a okresní náčelníci. Schůze Poslanecké sněmovny a Senátu jsou veřejné, případy neveřejných schůzí jsou dány jednacím řádem. Stejně tak jsou jednacím řádem obou komor vymezeny vnitřní poměry komor (zákon č.121/1920 Sb.).

Oficiálně mělo být funkční období senátorů o dva roky delší než u poslanců, Hoetzel také počítal s částečným obměňováním z důvodu zachování kontinuity práce Senátu a jeho nerozpustitelnosti. S tím se však neztotožnila vláda, a proto článek o kontinuitě zákonodárné moci z Ústavy vyloučila (od obměňování Senátu bylo upuštěno, kvůli vysokým finančním nákladům a obavě z příliš častých voleb). Zasedání obou komor mělo začínat a končit zároveň, v případě, že byla jedna komora rozpuštěna, nemohla zasedat ani komora druhá (Kysela 2004: 368). V praxi tak bylo voleno do obou komor Národního shromáždění zároveň, nebo s odstupem několika málo dnů. Tento fakt a využití stejného volebního systému pro obě komory, mělo za následek podobné složení v obou komorách parlamentu a oslabení kontrolní funkce Senátu. Minimální věk voličů byl ústavním zákonem snížen z 24 let na 21 let a nově mohly volit i ženy. Základem volebního systému byl princip poměrného zastoupení, který byl ukotven v ústavní listině. Princip poměrného zastoupení měl lépe reprezentovat názor národnostních menšin. Kandidovat mohlo pouze o 1/3 více osob, než bylo mandátů (Krejčí 1994: 134-138).

Volební systém pro obě komory Národního shromáždění byl upraven zákony č. 123 a 124/1920 Sb. Volebním systémem do Senátu se zabýval zákon č. 124/1920 Sb., při volbách do Senátu platila kromě věkového omezení aktivního a pasivního práva i podmínka trvalého pobytu v obci delší jak tři měsíce (pro aktivní volební právo) a deset let občanství (pasivní). Nebylo možné být členem obou komor současně a zároveň bylo

znemožněno současně do obou komor kandidovat. Pro volby do Senátu mělo být určeno 13 volebních okrsků. V roce 1925 došlo k úpravě volebního řádu do Poslanecké sněmovny (205/1925 Sb.) i do Senátu (206/1925 Sb.). Tato novela vyloučila těšínský volební kraj z voleb pro obě komory. Při volbách do Senátu tedy klesl počet volebních okrsků ze 13 na 12 (Chytílek *et al.*: 273-278).

Senát měl nižší politickou moc, sloužil hlavně jako ústavní pojistka a poradní instituce. Významnější vliv Poslanecké sněmovny byl založen hlavně na tom, že jen ona mohla vyslovit nedůvěru či důvěru vládě (Vodička, Cabada, 2007).

V zákonodárném procesu měla vláda možnost vybrat si, které komoře národního shromáždění předloží návrh zákona nejdříve - zda Poslanecké sněmovně, nebo Senátu, zákon ale musely schválit obě komory. Velmi významné zákony šly k projednání nejdříve do Poslanecké sněmovny, teprve poté do Senátu. Prezident mohl zákon s připomínkami vrátit Národnímu shromáždění k novému projednání. Pokud obě komory při novém hlasování hlasovaly nadpoloviční většinou pro původní návrh zákona, byl zákon vyhlášen i přes prezidentovy námitky a připomínky.

Poslanci a senátoři měli poslaneckou imunitu. Pokud příslušná sněmovna odmítla člena vydat k trestnímu stíhání, bylo jeho stíhání znemožněno navždy.

Pravidla fungování obou sněmoven upravoval jednací řád. Ten rozlišoval sněmovní orgány, v čele stál předseda poslanecké sněmovny či senátu, dále představenstvo (předseda a místopředsedové), zapisovatelé a pořadatelé. Sněmovní kancelář vedl tajemník. Pro obě komory sloužila společná knihovna a zpravodajská kancelář. Jednotliví senátoři a poslanci se organizovali podle stranické příslušnosti a tvořili kluby senátorů a kluby poslanců (Janák, Hledíková, 1989).

3.2.2. Druhá republika

Po podpisu Mnichovské dohody v září 1938 nastalo období tzv. druhé republiky. Senát naposledy zasedal 17. prosince 1938. Dne 21. března bylo Národní shromáždění prezidentem Háchou rozpuštěno (Kysela 2004: 392). Došlo k upravení českých hranic způsobem, který měl kopírovat etnické hranice. Ve skutečnosti byly hranice posunuty i hluboko do etnicky českého území. Došlo rovněž ke zhroucení dosavadní ústavní a politické struktury státu, stranického systému a k rozkladu demokratických institucí,

které byly zvoleny v demokratických volbách první republiky, a následné fašizaci (Vodička, Cabada 2007: 45-47). Toto bylo formálně potvrzeno schválením ústavního zákona č. 330/1938 Sb. o zmocnění ke změnám ústavní listiny a ústavních zákonů republiky Československé, kdy vláda mohla po dva roky nahrazovat zákony vládními nařízeními, prezident vydával dekrety s mocí ústavy (Gerloch, Hřebejk, Zoubek 2002: 31).

3.2.3. Protektorát Čechy a Morava

V březnu roku 1939 vyhlásilo Slovensko samostatnost a na zbytku území Československa vznikl politický útvar zvaný Protektorát Čechy a Morava. Protektorát se pro vnějšího pozorovatele měl tvářit jako samostatný nezávislý celek, ve skutečnosti byl však zcela podroben dohledu nacistické okupační správy. Došlo k ještě výraznější redukci politických institucí, než tomu bylo v období druhé republiky. První protektorátní vládu v čele s Rudolfem Beranem nahradila již 28. dubna téhož roku vláda vedená Aloisem Eliášem. Když byl odstraněn i A. Eliáš, staly se protektorátní vlády zcela podřízené nacistické správě (Vodička, Cabada, 2007: 48-49).

3.3. Politický systém po druhé světové válce

Po skončení druhé světové války byla oficiálně obnovena účinnost ústavy z roku 1920. Ústavním dekretem č. 47/1945 Sb. o Prozatímním shromáždění ze dne 28. října 1945 byla zahájena činnost jednokomorového Prozatímního národního shromáždění. Mezi hlavní úkoly tohoto Prozatímního národního shromáždění patřilo potvrdit ve funkci prezidenta Beneše, dodatečně schválit prezidentské dekrety, připravit volby do nového parlamentu a do té doby, než bude nové Národní shromáždění zvoleno, vykonávat jeho pravomoci. Prozatímní shromáždění přijalo za dobu své existence celkem 80 zákonů. Nejdůležitější však byl zákon o jednokomorovém Ústavodárném shromáždění (ústavní zákon č. 65/1946 Sb.) a o volbách do Ústavodárného národního shromáždění (zákon č. 67/1946 Sb.).

Ústavodárné shromáždění mělo hlavní funkci - připravit, projednat a schválit novou ústavu, a kromě toho zajišťovalo i další rozsáhlé legislativní činnosti. Volilo se do něj podle zásad poměrného zastoupení a na základě všeobecného, rovného, přímého a

tajného hlasovacího práva. Funkční období trvalo do ustavení zákonodárného sboru podle nové ústavy, tato doba byla omezena nejdéle na dva roky (Gerloch, Hřebejk, Zoubek 2002: 43-45).

Zároveň v euforii z osvobození Československa sovětskou armádou rostl vliv komunistické strany. Úplné převzetí moci ve státě komunistickou stranou bylo populisticky nazváno „vítězství pracujícího lidu“ a znamenalo vznik státu jedné strany. Sociálně demokratická strana byla nuceně sloučena s KSČ a zbývající dvě strany (Československá strana socialistická a Československá strana lidová) sice existovaly, ale byly zbaveny politické moci a zcela uznávaly KSČ a její vedoucí roli (Vodička, Cabada 2007: 58).

V květnu 1948 byla přijata nová ústava Československé republiky - tzv. Ústava 9. května, která byla vyhlášena ústavním zákonem č. 150/1948 Sb. Připravovala se již od roku 1946 a počátkem roku 1948 byly tři návrhy nové ústavy - národně socialistický, lidovecký a komunistický. Jednomyslně byl nakonec přijat návrh komunistický, pro nějž hlasovalo 246 členů národního shromáždění z 300. Tato ústava byla inspirovaná sovětskou ústavou z roku 1936, ale navazovala i na ústavu z roku 1920. Dále byly doplněny nové instituce fungující po roce 1945. Celý text byl poměrně demokratický, což bylo pouze iluzorní. Formálně sice ústava rozdělovala pravomoci a působnosti jednotlivých orgánů a vycházela ze zásad parlamentarismu, ve skutečnosti však reálnou moc měla v rukou komunistická strana i přesto, že květnová ústava neukotvovala vedoucí pozici komunistické strany. To se objevilo až v ústavě z roku 1960. Květnová ústava je tedy příkladem zásadního rozporu mezi ústavním textem, zákony a běžnou praxí.

Během druhé poloviny roku 1948 byly přijaty úpravy ústavy - zejména zákon na ochranu lidově-demokratické republiky, zákon o státním soudu a zákon o táborech nucených prací (Gerloch, Hřebejk, Zoubek 2002: 48-50).

Podle této ústavy vykonávalo zákonodárnou moc ve státě jednokomorové Národní shromáždění, které čítalo 300 členů volených na šest let. Volební systém byl schválen dne 16. dubna jako zákon o volbách do Národního shromáždění č. 75/1948 Sb. Reformou z roku 1953 (ústavní zákon č. 26/1954 Sb.) zmizela ze zákona volební povinnost - v praxi se ale tato reforma neprojevila. Reforma znamenala opuštění

listinného poměrného volebního systému až do konce komunistického režimu (Chytílek *et al.* 2009: 285-289).

V roce 1960 vstoupila v platnost tzv. socialistická ústava. Ve své původní podobě platila po osm let, poté byl v roce 1968 přijat ústavní zákon č. 143/1968 Sb. o československé federaci, který reagoval na společenské a politické změny. Dosud unitární stát byl přeměněn ve stát federativní (Gerloch, Hřebejk, Zoubek 2002: 52). Ústava také zkracovala volební období Národního shromáždění na 4 roky (Chytílek *et al.* 2009: 289).

Ústavním zákonem 143/1968 Sb. o československé federaci vzniklo Federální shromáždění. Federální shromáždění byl hlavní dvoukomorový zákonodárný orgán a skládal se ze dvou sněmoven - Sněmovny lidu a Sněmovny národů. Sněmovna lidu měla 200 poslanců (na jeden mandát připadal přibližně stejný počet obyvatel) a Sněmovna národů byla složena ze 75 českých a 75 slovenských poslanců. To mělo zajišťovat rovnoprávné postavení obou států federace. Obě sněmovny byly rovnoprávné. Vedle federální vlády byly stanoveny i jednokomorové parlamenty jednotlivých republik, které vykonávaly zákonodárnou moc v republikách federace. V Česku to byla Česká národní rada a na Slovensku Slovenská národní rada (Gerloch, Hřebejk, Zoubek 2002: 53-54). Do roku 1971, kdy se konaly volby, tvořily Sněmovnu lidu poslanci zvolení v roce 1964 do Národního shromáždění. ČNR byla zvolena nepřímo českými poslanci Národního shromáždění a členy Sněmovny národů, SNR byla zachována ve své původní podobě (Chytílek *et al.* 2009: 290). Ústavním zákonem č. 43/1971 Sb. bylo funkční období obou komor Federálního shromáždění stanoveno na pět let. Byl zaveden zákaz majorizace, to mělo zabránit přehlasování slovenských poslanců. Při uplatnění zákazu majorizace se tedy dvoukomorové Federální shromáždění projevovalo jako orgán tříkomorový. Paradoxně díky častým společným schůzím obou komor byla myšlenka bikameralismu a samostatného jednání obou komor potlačena a Federální shromáždění se projevovalo spíše jako jednokomorový parlament se zákazem majorizace (Kysela 2004: 402-403). Na národní úrovni vykonávala zákonodárnou moc Česká národní rada čítající 200 členů a Slovenská národní rada o 150 členech. Moc ve státě však byla stále centralizována v rukou komunistické strany a v politické realitě tedy fungovala ČSSR jako federativní stát pouze formálně (Tomeš a kol. 2012: 33-34).

3.4. Vývoj po listopadu 1989

Po zhroucení komunistického systému nastalo období politických změn. Některé instituce však nebyly na tak náhlou změnu připraveny a to znamenalo nečekaný problém. Ústava se stala základem pro parlamentní procesy, v jádru ale nebyla komunistická ústava na tuto funkci připravena. Vzhledem k ústavnímu zákazu majorizace bylo velmi těžké prosadit zásadní změny. Zákaz majorizace bránil přehlasování jednoho národa druhým, klíčové postavení tak díky tomu získala Sněmovna národů. Pro prosazení ústavního zákona bylo potřeba 3/5 poslanců jak v české, tak ve slovenské části. V praxi to znamenalo, že pouhých 31 poslanců mohlo ústavní zákon zablokovat. To bylo příčinou tlaku na vytváření koalic s volebními vítězi z druhé republiky (Vodička, Cabada 2007: 125). V případě odlišných názorů a představ národních reprezentací byl tedy federální parlament paralyzován a s ním i celý ústavní systém. Začalo se tedy mluvit o reformách federálního parlamentu.

Od listopadu 1989 do konce roku 1992 bylo přijato celkem 51 ústavních zákonů. Tyto změny byly předobrazem nových ústav. Zásadní změnou bylo vypuštění článku o vedoucí roli KSČ (zákon č. 135/1989 Sb.) Další zásadní zákon byl ústavní zákon č. 183/1989 Sb. o volbě nových poslanců zákonodárných sborů, který umožňoval nahradit rezignované poslance poslanci novými z řad občanských seskupení, hlavně z Občanského fóra a Veřejnosti proti násilí. Jelikož tato opatření nekorespondovala s ideálem svobodných voleb, následovaly další zákony a hlavně nové volební zákony, které zemi vrátily k listinnému poměrnému volebnímu systému a stanovily umělou klauzuli (která bránila přílišnému roztržštění parlamentu, které znemožňovalo vytvořit funkční a stabilní koalici). Zákon č. 47/1990 Sb. upravoval volby do Federálního shromáždění. Volby do ČNR upravil zákon č. 54/1990 Sb. (do SNR zákon č. 80/1990 Sb.) a volební systém byl totožný jako do Federálního shromáždění (Chytílek *et al.* 2009: 293-297).

V březnu 1990 byl přijat ústavní zákon o změně názvu Československé socialistické republiky. Nově se republika jmenovala Československá federativní republika. S názvem ale nebyla spokojena Slovenská část republiky, a tak byl název na Slovensku uváděn jako Česko-Slovenská federativní republika, tento spor se nazývá také tzv. pomlčkovou válkou. Nový název neměl dlouhé trvání. Již v dubnu 1990 byl přijat nový

ústavní zákon o změně názvu republiky, který platil až do zániku federace - Česká a Slovenská federativní republika (Gerloch, Hřebejk, Zoubek 2002: 60).

V roce 1990 se konaly první svobodné volby do obou komor Federálního shromáždění a do národních rad. Převahu získaly politická hnutí Občanské fórum v Čechách a na Slovensku Veřejnost proti násilí. Otevřel se prostor pro řešení vztahů Čechů a Slováků v jednom státě a diskuzi o budoucnosti federace (Tomeš 2012: 35). Nespokojenost občanů ve slovenské části federace byla mnohem výraznější, než tomu bylo v Čechách. Rozdílné názory měli také občané v české a slovenské části federace na privatizaci a celkově došlo k politické polarizaci společnosti. Zatímco v českých zemích se stále více projevovaly proreformní síly, na Slovensku to byly spíše nacionálně antireformně orientované politické strany. To se projevilo i ve volbách v roce 1992 (Vodička, Cabada 2007: 127).

V parlamentních volbách v roce 1992 zvítězila v českých zemích volební koalice ODS-KDS, a to 34 % hlasů do Sněmovny lidu a 33 % do Sněmovny národů. Na Slovensku vyhrálo také jednou třetinou Hnutí za demokratické Slovensko (HZDS). ODS a HZDS zastávaly v klíčových oblastech naprosto odlišné názory. ODS se stavěla za koncept funkční federace, HZDS naopak chtěla posilovat národní zájmy. Rozdělení mandátů ve sněmovně národů nabízelo jediné možné řešení pro získání většiny - koalici ODS a HZDS. Představitelé obou stran V. Klaus a V. Mečiar byli nuceni zahájit koaliční jednání, protože bez spolupráce jejich stran nebylo možné vytvořit žádnou jinou funkční vládu. Přestože nebylo vyhlášeno referendum a většina obyvatel se v průzkumech vyjádřila proti rozdělení federace, předsedům těchto stran se podařilo prosadit rozdělení Československa ve Federálním shromáždění (Vodička, Cabada 2007: 131).

Po volbách v roce 1992 tedy započala jednání, která směřovala k zániku ČSFR a vzniku samostatných republik. Důležitý zákon pro vypořádání obou nově vznikajících republik byl ústavní zákon č. 541/1992 Sb. o dělení majetku České a Slovenské federativní republiky. A zákon č. 542/1992 Sb. o zániku České a Slovenské Federativní republiky, který byl schválen 25. listopadu 1992. Obě strany se tím dohodly na pokojném rozdělení republiky. To se stalo 1. ledna 1993. Zanikl federální parlament a v obou republikách tak hrála hlavní roli přejmenovaná Česká národní rada a Slovenská národní rada.

4. Politický systém ČR

Samostatná Česká republika vznikla dne 1. ledna 1993 rozdělením Česko- Slovenské federativní republiky. Demokratické zřízení vychází z nové demokratické Ústavy ČR, která byla přijata ústavním zákonem č. 1/1993 Sb. a Listiny základních práv a svobod (zákon 2/1993 Sb., čl. 3 Ústavy ČR implementuje Listinu základních práv a svobod do ústavního pořádku ČR). Ta Českou republiku vymezuje jako svrchovaný, jednotný a demokratický právní stát založený na úctě k právům a svobodám člověka a občana (čl. 1 ústavního zákona České národní rady č. 1/1993 Sb.). To vyjadřuje antitotalitní podstatu Ústavy, společně s čl. 5, 6 a 9. Za neměnné náležitosti demokratického právního státu, o kterých pojednává čl. 9 Ústavy, můžeme považovat svrchovanost lidu, demokracii, právní stát, lidská práva, dělbu moci a parlamentní systém vlády. Moc ve státě dělí na zákonodárnou, výkonnou a soudní (ústavní zákon č.1/1993 Sb.).

Nová ústava předpokládala existenci dvoukomorového parlamentu. Česká národní rada nadále fungovala jako Poslanecká sněmovna a měl být vytvořený prozatímní Senát z poslanců zaniklého Federálního shromáždění. Prozatímní Senát ale nebyl nikdy ustanoven a k ustanovení novodobého Senátu došlo až v roce 1996. Oproti prvorepublikové tradici byl pro obě komory zvolen jiný volební systém a délka funkčního období (Chytílek *et al.* 2009: 290-302).

4.1. Moc výkonná a soudní

4.1.1. Moc výkonná

Moc výkonnou zastupuje prezident republiky a vláda. Dle článku 54 Ústavního zákona 1/1993 Sb. není prezident z výkonu své funkce odpovědný. Je volen rovným, přímým, tajným, většinovým hlasováním. Pokud není zvolen v prvním kole nadpoloviční většinou, do druhého kola postupují dva nejúspěšnější kandidáti z kola prvního. Prezidentem může být zvolen občan, který je volitelný do Senátu (čl. 57 zákona 1/1993 Sb.) a může být zvolen maximálně dvakrát za sebou. Úřadu se prezident ujímá složením slibu, pokud slib nesloží, nebo slib složí s výhradami, považuje se, jako kdyby nebyl zvolen. Mezi pravomoci prezidenta republiky patří jmenovat a odvolávat předsedu a další členy vlády a přijímá jejich demisi, odvolává vládu a přijímá její

demisi. Dále svolává zasedání Poslanecké sněmovny, rozpouští Poslaneckou sněmovnu, jmenuje ústavní soudce, předsedu Ústavního soudu a místopředsedy, jmenuje prezidenta a místoprezidenta Nejvyššího kontrolního úřadu, členy národní banky, podepisuje zákony a má právo Parlamentu vrátit přijatý zákon (s výjimkou ústavního zákona) a další. Pravomoci prezidenta republiky upravuje čl. 62 a čl. 63 ústavního zákona 1/1993 Sb. Prezident má právo účastnit se schůzí obou komor Parlamentu a schůzí vlády. Prezident může být stíhán pro velezradu na základě žaloby Senátu, trestní stíhání pro trestné činy spáchané v době výkonu funkce prezidenta je vyloučeno. V případě, že se uvolní úřad prezidenta a nový prezident republiky ještě nebyl zvolen, náleží výkon funkce při splnění podmínek uvedených v čl. 66 ústavního zákona 1/1993 Sb. předsedovi vlády. V případě, že je rozpuštěna Poslanecká sněmovna a nastane takováto situace, přebírá výkon funkce předseda Senátu.

Vláda je vrcholným orgánem výkonné moci ve státě a je tvořena předsedou vlády, místopředsedy a ministry. Předsedu vlády jmenuje prezident republiky, ten také jmenuje ostatní členy vlády navržené předsedou. Do třiceti dnů od jmenování žádá vláda Poslaneckou sněmovnu o důvěru. Pokud vláda důvěru nezíská, celý postup se opakuje. V případě, že ani druhý pokus není úspěšný, jmenuje prezident republiky předsedu vlády na základě návrhu předsedy Poslanecké sněmovny. Člen vlády skládá slib prezidentovi republiky (Ústava ČR).

4.1.2. Moc soudní

O moci soudní pojednává hlava čtvrtá ústavního zákona 1/1993 Sb. Moc soudní vykonávají nezávislé soudy a soudci jsou nezávislí a nestranní. Soudce nesmí zároveň zastávat funkci prezidenta republiky, člena Parlamentu ani jinou funkci ve veřejné správě. Další funkce, které nejsou s funkcí soudce slučitelné, stanoví zákon. K ochraně ústavnosti slouží Ústavní soud, který se skládá z 15 soudců jmenovaných prezidentem republiky na dobu deseti let. Stejně jako v případě volby prezidenta republiky, ústavní soudce skládá slib. Odmítne-li ho složit nebo složí-li slib s výhradami, bude se na něj pohlížet, jako by nebyl jmenován. Ústavního soudce nelze trestně stíhat bez souhlasu Senátu. Ústavního soudce lze zadržet pouze v případě, když je dopaden při páčání trestné činnosti nebo bezprostředně poté. Působnost ústavního soudu upravuje čl. 87 ústavního zákona 1/1993 Sb.

Soustava soudů je tvořena Nejvyšším soudem, Nejvyšším správním soudem, dále ji tvoří vrchní, krajské a okresní soudy, jejichž organizaci a působnost stanoví zákon. Soudce je jmenován prezidentem republiky na dobu neurčitou. (Ústava ČR)

4.2. Moc zákonodárná

O moci zákonodárné pojednává hlava druhá ústavního zákona č. 1/1993 Sb. Zákonodárná moc náleží Parlamentu ČR, který je tvořen dvěma komorami - Poslaneckou sněmovnou a Senátem. Právo volit má každý občan ČR starší 18 let. Pro fungování zákonodárné moci jsou nezbytné i další prováděcí zákony. Jedná se zejména o zákon č. 59/1996 Sb. o sídle Parlamentu ČR, zákon č. 247/1995 Sb. o volbách do Parlamentu ČR, zákon o střetu zájmů.

Další pravidla, která určují jednání Parlamentu, jsou obsažena v jednacích řádech obou komor. Jednací řády upravují činnost Parlamentu natolik podrobně, že pro další autonomní ustanovení již není tolik prostoru. Do doby přijetí nových jednacích řádů Parlamentu jednala Poslanecká sněmovna podle novelizovaného předrevolučního jednacího zákona ČNR č. 35/1989 Sb., z něhož byla zákonným opatřením č. 249/1990 Sb. vypuštěna zmínka o socialistické demokracii, Národní frontě, působnosti výborů. Jelikož nebyl přijat jednací řád Senátu, řídil se Senát jednacím řádem Poslanecké sněmovny (zákon č. 90/1995 Sb.) a přijal také Prozatímní pravidla pro jednání Senátu. Zákon o jednacím řádu Senátu byl přijat až 11. května 1999 jako zákon č. 107/1999 Sb. (Wintr, 2010: 39-41).

Parlament ČR je nástupcem jednokomorové České národní rady, která jako orgán vznikla v roce 1968 na základě zákona č. 77/1968 Sb. o přípravě federativního uspořádání Československé socialistické republiky. Představovala tak orgán národní svrchovanosti. V roce 1990 byla ČNR nově upravena ústavním zákonem č. 46/1990 Sb. Poslanci České národní rady, kteří byli zvoleni ve volbách v červnu 1992, se od 1. ledna 1993 stali poslanci Poslanecké sněmovny. Kromě schvalování zákonů (to je pod kontrolou Ústavního soudu) patří do kompetence Parlamentu ČR i další významné pravomoci, zejména usnášet se na vyhlášení stavu ohrožení, válečného stavu, o vyslání ozbrojených sil ČR mimo území republiky, o účasti v obranných systémech mezinárodních organizací, dávat souhlas s mezinárodními smlouvami (Gerloch, Hřebejk, Zoubek 2002: 155-156).

Až do voleb v roce 1996 zde fungovalo jakési provizorní řešení. Parlament fungoval pouze za existence jedné komory i přesto, že podle Ústavy je český parlament dvoukomorový. Poslanecká sněmovna nevznikla na základě řádných voleb, ale kooptováním členů původní České národní rady, tedy orgánu s odlišnými pravomocemi. To vyvolává otázky, nakolik byla takto vzniklá politická reprezentace legitimní.

4.2.1. Poslanecká sněmovna

Poslanecká sněmovna vznikla z původní České národní rady. Nové volby do Poslanecké sněmovny se podle Ústavy měly konat čtyři roky od posledních voleb do České národní rady. To umožňovalo používat pro jednání Poslanecké sněmovny upravený jednací řád ČNR do doby, než bude přijat nový jednací řád (Gerloch, Hřebejk, Zoubek 2002: 157). Ten byl přijat jako zákon č. 90/1995 Sb. a upravuje vnitřní organizační strukturu. Poslanecká sněmovna zřizuje výbory a komise a volí svého předsedu a místopředsedy. Komora je usnášeníschopná za přítomnosti alespoň třetiny členů. Pokud Ústava neurčí jinak, je k přijetí usnesení či zákona nutný souhlas nadpoloviční většiny přítomných poslanců. Pro přijetí ústavního zákona je potřeba třípětinové většiny hlasů všech poslanců. Zasedání PS řídí předseda PS či některý z místopředsedů (zákon č. 90/1995 Sb.).

Působnost Poslanecké sněmovny vymezuje § 50 zákona č. 90/1995 Sb. o jednacím řádu Poslanecké sněmovny. Do působnosti PS patří zejména:

- Schvalovat státní rozpočet a závěrečný účet
- Projednávat návrhy zákonů a vyslovovat s nimi souhlas
- Společně se Senátem schvalovat volební zákon, zákon o styku obou komor
- Vyslovovat důvěru/nedůvěru vládě
- Dávat souhlas s trestním stíháním poslance
- Volba veřejného ochránce práv
- Volba a odvolání členů NKÚ
- Schvalovat zákonná opatření Senátu
- Projednávat mezinárodní smlouvy a vyjadřovat s nimi souhlas
- Spolu se Senátem se usnášet na vyhlášení válečného stavu, souhlas k pobytu cizích vojsk na území ČR, vyslání českých ozbrojených sil mimo území ČR

- Zřizovat výbory a komise
a další, stanoví-li tak zákon

Podle zákona č. 90/1995 Sb. je Poslanecká sněmovna povinna vždy zřídit mandátový a imunitní výbor, petiční výbor, rozpočtový výbor, volební výbor, organizační výbor. Dále může PS zřizovat výbory, na kterých se usnese. Výbory se ustavují podle zásad poměrného zastoupení. To brání ovládnutí důležitých výborů pouze stranou vládní koalice (Vodička, Cabada 2007: 254-257). Výbory jsou ze své činnosti zodpovědné PS, ta určuje věci, které bude výbor projednávat. V čele výboru je předseda, dále je volen místopředseda a ověřovatel. Předseda výboru také určí zpravodaje výboru. Výbor je usnášeníschopný za přítomnosti minimálně třetiny členů, pokud zákon nestanoví jinak. K přijetí usnesení výboru je potřeba souhlasu nadpoloviční většiny přítomných členů výboru. Výbory mohou konat společné schůze a přijímat společná ustanovení. Schůze výborů jsou veřejné, pouze jednání mandátního a imunitního výboru jsou neveřejné. Ze schůzí se pořizuje zápis, hlasový záznam, případně i těsnopisecký záznam. Každý výbor může zřídit i podvýbor.

Dalším orgánem Poslanecké sněmovny jsou komise. Ty Sněmovna zřizuje jako stálé nebo dočasné a stanovuje jim úkoly. (Gerloch, Hřebejk, Zoubek 2002: 176-177). Poslanci se mohou sdružovat do poslaneckých klubů.

4.2.2. Senát

Senát České republiky tvoří druhou komoru Parlamentu ČR, je tedy součástí moci zákonodárné ve státě. Jeho kompetencemi, volebním systémem, zejména jeho ustavením a možným reformám se budu zabývat v druhé polovině práce.

4.3. Legislativní proces

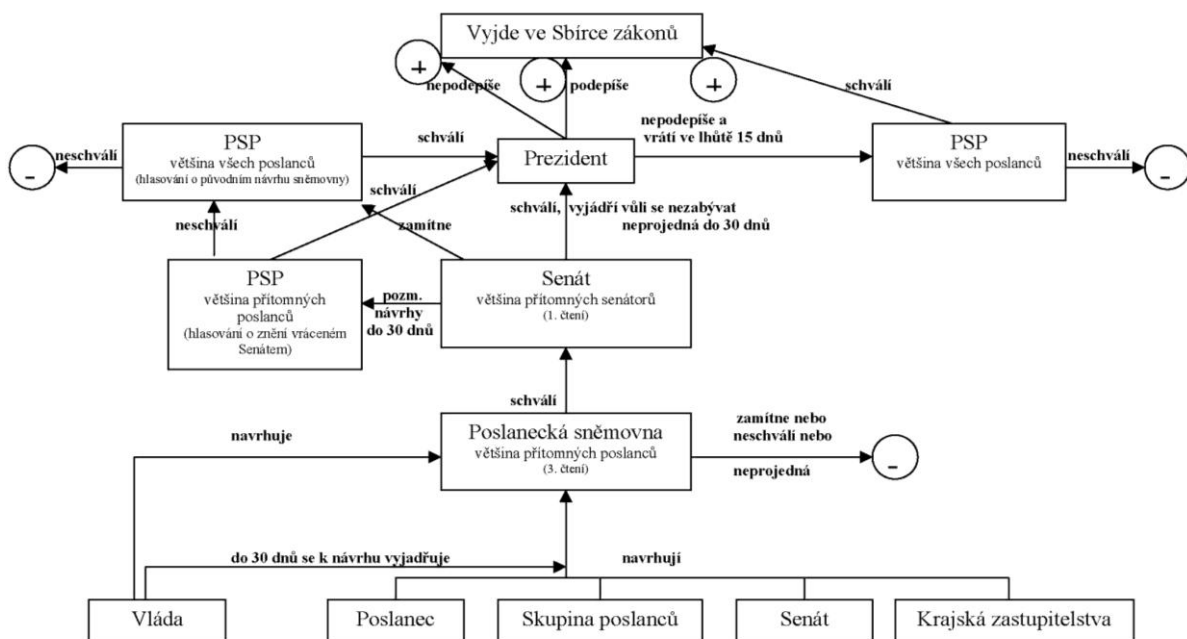
Parlament ČR je jako jediný zákonodárný orgán v současném ústavním systému oprávněný přijímat zákony ústavní a zákony běžné.

Legislativní proces je Ústavou daný proces tvorby zákonů. Lze jej rozdělit do čtyř fází - zákonodárná iniciativa, projednávání návrhu zákona, schválení zákona a vyhlášení zákona.

Komory jsou usnášeníschopné za přítomnosti jedné třetiny členů, k přijetí usnesení komory je nutný souhlas nadpoloviční většiny přítomných poslanců/senátorů, nestanoví-li Ústava jinak. K přijetí ústavního zákona je potřeba souhlas třípětinové většiny všech poslanců a třípětinové většiny přítomných senátorů. K přijetí usnesení o vyhlášení válečného stavu (vyslání českých ozbrojených sil mimo území ČR, pobyt cizích ozbrojených sil na území ČR, účast v mezinárodních obranných systémech) je zapotřebí souhlasu nadpoloviční většiny všech poslanců a senátorů (čl. 39).

Návrhy zákonů se předkládají Poslanecké sněmovně, návrh může podat poslanec, skupina poslanců, Senát, vláda nebo zastupitelstvo kraje (čl. 41). Návrh zákona o rozpočtu a návrh státního závěrečného účtu podává vláda a usnáší se o nich jen Poslanecká sněmovna (čl. 42). Podle článku č. 44 má vláda právo vyjádřit se ke všem návrhům zákonů. Návrh zákona, ke kterému vyjádřila Poslanecká sněmovna souhlas, je postoupen Senátu (čl. 45), ten zákon projedná a do třiceti dnů od jeho postoupení se o něm usnese. Neučiní-li tak, je na návrh zákona nahlíženo jako na přijatý. Senát se usnese na schválení, zamítnutí nebo vrácení Poslanecké sněmovně s pozměňovacími návrhy, nebo vyjádří vůli se jím nezabývat (čl. 46). Zamítnutý návrh se vrátí do PS a ta o něm hlasuje znovu. Pro přijetí návrhu zákona se musí vyjádřit PS nadpoloviční většinou všech členů. Pokud Senát vrátí návrh zákona s pozměňovacími návrhy, hlasuje o něm Poslanecká sněmovna ve znění schváleném Senátem. V případě souhlasu je návrh zákona přijat, v případě neschválení znění návrhu schváleném Senátem hlasuje PS znovu o původním návrhu zákona. Návrh zákona je přijat, je-li pro schválení nadpoloviční většina všech poslanců. Při projednávání zamítnutého nebo pozměněného návrhu zákona nejsou možné další pozměňovací návrhy (čl. 47). Pokud Senát rozhodne nezabývat se návrhem zákona, je považován za přijatý (čl. 48). K ratifikaci mezinárodních smluv je potřeba souhlas obou komor Parlamentu podle čl. 39 odst. 4. Prezident republiky má právo zákon vrátit Poslanecké sněmovně s odůvodněním do patnácti dnů ode dne, kdy mu byl přijatý zákon postoupen. PS hlasuje znovu, pro přehlasování prezidentského „veta“ je potřeba nadpoloviční většina hlasů všech poslanců, v opačném případě nebyl zákon přijat (čl. 50). Zákon je následně vyhlášen způsobem určeným zákonem (ústavní zákon č. 1/1993 Sb.).

Obr. 1: Schéma zákonodárného procesu pro přijímání běžných zákonů



Zdroj: <http://www.psp.cz/sqw/hp.sqw?k=173>

4.4. Volební systém do parlamentu ČR

Volby do Parlamentu České republiky se řídí zákonem č. 247/1995 Sb. o volbách do Parlamentu České republiky. Ten byl přijat dne 27. září 1995 a pro přijetí zákona hlasovalo 104 koaličních poslanců. Výsledky voleb zpracovává Český statistický úřad, který zajišťuje programové vybavení pro účel zpracování a poskytování výsledků voleb.

4.4.1. Volební systém pro volby do Poslanecké sněmovny

Na základě čl. 18 ústavního zákona č. 1/1993 Sb. se volby do Poslanecké sněmovny konají tajným hlasováním na základě všeobecného, rovného a přímého volebního práva podle zásad poměrného zastoupení. Je voleno 200 poslanců na dobu čtyř let. Aktivní volební právo mají občané starší 18 let, právo být volen mají občané České republiky, kteří mají právo volit a dosáhli 21 let.

Volby do Poslanecké sněmovny se řídí zákonem č. 247/1995 Sb. o volbách do Parlamentu České republiky, který upravuje podmínky výkonu volebního práva, organizaci voleb a rozsah soudního přezkumu (§ 1 zákona č. 247/1995 Sb.).

Volby vyhlašuje prezident republiky nejpozději 90 dní před jejich konáním. Volební obvody jsou stále a jsou dány zvláštním zákonem.

Systém poměrného zastoupení byl uplatňován za první Československé republiky a od konce války až do roku 1948. Rok 1990 znamenal návrat k volebnímu systému podle zásad poměrného zastoupení, zároveň zavedl omezovací klauzuli (5 %) a možnost udělení preferenčních hlasů. Zákon č. 204/2000 Sb. novelizoval zákon č. 247/1995 Sb. o volbách do Parlamentu ČR a nově zaváděl skrutinium podle upravené d'Hondtovy metody. Takto upravená metoda podporuje velké strany a znevýhodňuje strany malé, přispívá tak ke snadnější tvorbě vládní většiny (Gerloch, Hřebejk, Zoubek 2002: 125-126). Prezident republiky Havel zákon nepodepsal s vyjádřením, že takový zásadní zásah do volebního systému by měl být realizován ústavním zákonem. Koaliční smlouva zajišťovala ODS a ČSSD v dolní komoře dohromady 137 poslanců, prezidentské veto tak bylo snadno přehlasováno. Prezident podal proti zákonu č. 204/2000 Sb. stížnost k Ústavnímu soudu a navrhl jeho zrušení (Klíma 2001: 116-117). Ústavní soud nálezem č. 42/2000 a nálezem č. 64/2001 zrušil většinu podstatných změn volebního systému.

4.4.2. Volební systém pro volby do Senátu

Základní vymezení je určeno Ústavou ČR, podrobněji je volební systém určen zákonem o volbách. Volby do Senátu ČR se řídí zákonem č. 247/1995 Sb. o volbách do Parlamentu České republiky.

Na základě ústavního zákona č. 1/1993 Sb. čítá Senát 81 senátorů, kteří jsou voleni na dobu šesti let a každé dva roky je jedna třetina obměněna. (čl. 16) Volby do Senátu se tedy konají každé dva roky a jsou tak nejčastěji konanými volbami v České republice. Je tomu tak za účelem zachování kontinuity fungování Senátu. Delší, šestileté volební období předurčuje Senát pro řešení otázek v dlouhodobějším horizontu než u Poslanecké sněmovny. Jediné senátní volby, kdy se volilo ve všech 81 volebních obvodech najednou, byly volby v roce 1996, kterými horní komora zahájila svou činnost. V čl. 17 je vymezen termín konání voleb, a to ve lhůtě třicet dní před koncem volebního období. Do Senátu se volí podle zásad většinového systému, tajným hlasováním na základě všeobecného, rovného a přímého volebního práva. Právo volit má osoba starší 18 let a právo být volen má osoba, která má právo volit a je starší 40 let.

Mandát senátora vzniká jeho zvolením. Podle čl. 21 ústavního zákona č. 1/1993 Sb. nemůže nikdo být členem obou komor Parlamentu ČR zároveň. S funkcí Senátora je také neslučitelná funkce prezidenta republiky, soudce a další funkce, které jsou stanoveny zákonem č. 107/1999 Sb. (čl. 10). Na první schůzi složí senátor slib ve stejném znění jako slib poslanců. Složení slibu potvrdí senátor svým podpisem (zákon č. 107/1999 Sb. o jednacím řádu Senátu, čl. 4).

Zákon č. 247/1995 Sb. určuje pro volby do Senátu tzv. absolutně většinový systém s uzavřeným druhým kolem, který je uplatňován v jednomandátových obvodech. Princip ve své podstatě velmi jednoduchý, mandát získá kandidát, který zvítězí nadpoloviční většinou. V případě, že se tak nestane, koná se během následujících šesti dnů kolo druhé. Do něj postupují dva nejúspěšnější kandidáti z kola prvního. Pokud v kole druhém získají oba kandidáti stejný počet hlasů, o vítězi rozhodne los (Lebeda, Malcová, Lacina 2009: 14). V případě, že se mandát z jakéhokoliv důvodu uvolní, počítá zákon s možností konání dodatečných a doplňovacích voleb. V tomto případě je nový senátor zvolen jen do konce funkčního období původního senátora (Chytílek *et al.* 2009: 309).

Volební obvody nekopírují žádné územněsprávní ani historické celky. Byly vytvořeny tak, aby jednotlivé obvody čítaly pokud možno stejné množství obyvatel. Pokud budeme vycházet z počtu obyvatel 10,2 milionu, potom na každý mandát připadá zhruba 125 tisíc obyvatel (Lebeda, Malcová, Lacina 2009: 15).

Volební obvody jsou vymezeny zákonem č. 247/1995 Sb. Zákon o volbách do Parlamentu ČR nařizuje i případnou změnu volebních obvodů v případě, že se výrazněji změní počet obyvatel. Výraznější změnou počtu obyvatel se rozumí 15% odchýlení od průměrného počtu obyvatel na jeden volební obvod. Změny provádí ministerstvo vnitra. Zajímavé je, že se posuzuje počet obyvatel místo počtu registrovaných voličů a pro tyto změny neexistuje žádný pověřený orgán (Lebeda, Vlachová, Řeháková 2009:15).

Užití dvoukolového systému s uzavřeným druhým kolem pro volbu zákonodárné moci je ve světě spíše výjimečné (Kuba, KLDR, Vietnam). Většinový charakter voleb má značně disproporční účinky. Poměr mezi počtem získaných hlasů tedy neodpovídá

získaným mandátům. Z toho těží hlavně velké strany, které tento systém zvýhodňuje. Reakci malých stran může být spolupráce s dalšími menšími stranami, za účelem oslovení většího počtu voličů. Dvoukolový systém se však hojně využívá pro volby individuálních exekutivních postů, zejména pro prezidentské volby - v cca 70% zemí, kde je prezident volen přímo (Lebeda, Malcová, Lacina 2009: 24-27).

5. Současný Senát ČR

Vnitřní strukturu Senátu upravuje jednací řád Senátu ČR (zákon č. 107/1999 Sb.). Senát, stejně jako Poslanecká sněmovna, zřizuje výbory a komise a volí svého předsedu a místopředsedy. Senát je usnášeníschopný za přítomnosti minimálně třetiny senátorů. Pro přijetí usnesení či zákona je nutný souhlas poloviny přítomných senátorů, pokud Ústava ČR neurčí jinak. Zasedání Senátu řídí předseda komory, případně některý z předem určených místopředsedů.

5.1. Kompetence Senátu

Senát má ústavou svěřené tyto pravomoci:

- Projednává návrhy zákonů postoupené Poslaneckou sněmovnou
 - Navrhuje zákony (návrhy předkládá Poslanecké sněmovně)
 - Vyjadřuje se k návrhu legislativních aktů a dalším dokumentům EU
 - V případě, že je Poslanecká sněmovna rozpuštěna, přijímá zákonná opatření
 - Dává souhlas k ratifikaci mezinárodních smluv
 - Vyhláší válečný stav spolu s PS, souhlas k pobytu cizích vojsk na území ČR, vyslání českých ozbrojených sil mimo území ČR
 - Vyslovuje souhlas se jmenováním ústavních soudců
 - Volí členy Rady Ústavu pro studium totalitních režimů
 - Může podat žalobu na prezidenta republiky pro velezradu (čl. 65 Ústavy ČR)
 - Navrhuje prezidentovi, komu udělit státní vyznamenání
 - Navrhuje PS dva kandidáty na Veřejného ochránce práv a dva na jeho zástupce
- (ústavní zákon č. 1/1993 Sb.)

5.2. Orgány Senátu

Stejně jako poslanci i senátoři vytvářejí stranické frakce, senátorské kluby. V současnosti jsou to tyto kluby:

- Senátorský klub České strany sociálně demokratické
- Senátorský klub Občanské demokratické strany
- Klub pro obnovu demokracie - KDU-ČSL a nezávislí
- Klub Starostové a Ostravak
- Senátoři nezařazení do klubu

Senát musí ustavit organizační výbor, mandátový a imunitní výbor a může ustavit další výbory, na kterých se usnese (Vodička, Cabada 2007: 257):

- Organizační výbor
- Mandátový a imunitní výbor
- Ústavně-právní výbor
- Výbor pro hospodářství, zemědělství a dopravu
- Výbor pro územní rozvoj, veřejnou správu a životní prostředí
- Výbor pro vzdělávání, vědu, kulturu, lidská práva a petice
- Výbor pro zahraniční věci, obranu a bezpečnost
- Výbor pro záležitosti Evropské unie
- Výbor pro zdravotnictví a sociální politiku

Pro řešení specifické problematiky mohou být zřízeny se souhlasem Senátu podvýbory.

Komise se zřizují pro úkoly, které nejsou v působnosti žádného ze Senátem zřízených orgánů:

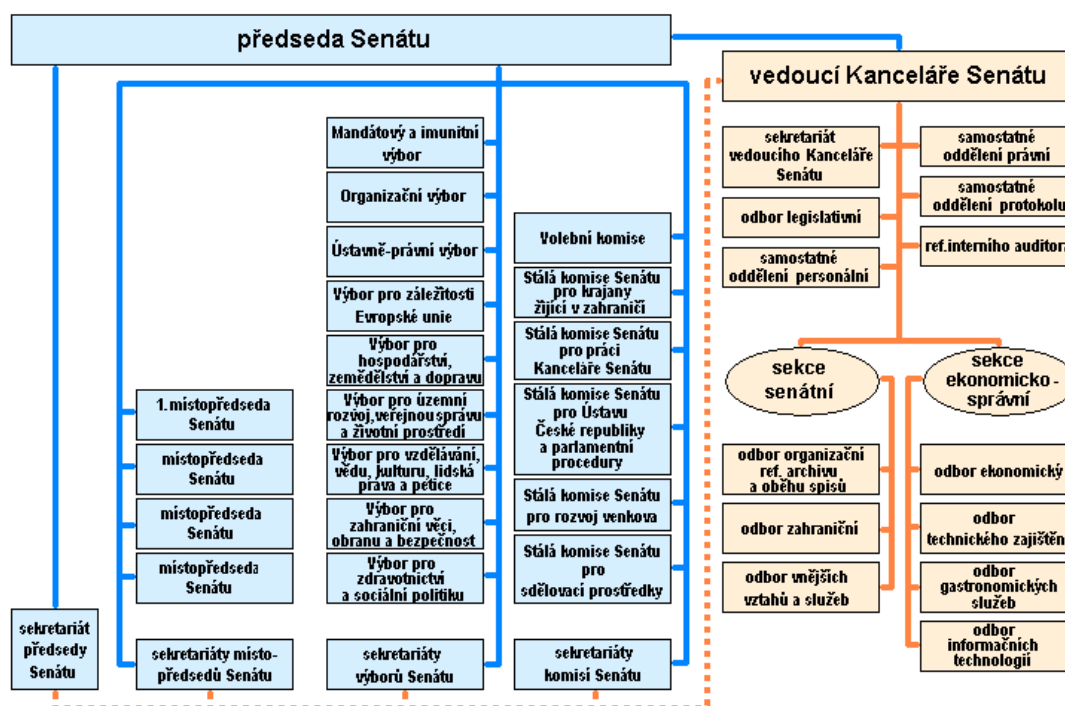
- Stálá komise Senátu pro krajany žijící v zahraničí
- Stálá komise Senátu pro práci Kanceláře Senátu
- Stálá komise Senátu pro rozvoj venkova
- Stálá komise Senátu pro sdělovací prostředky
- Stálá komise Senátu pro Ústavu České republiky a parlamentní procedury
- Volební komise

Dalším orgánem kde se senátoři angažují, jsou stálé delegace Parlamentu ČR:

- Stálá delegace Parlamentu České republiky do Meziparlamentní unie
- Stálá delegace Parlamentu ČR do Parlamentního shromáždění NATO
- Stálá delegace Parlamentu České republiky do Parlamentního shromáždění Organizace pro bezpečnost a spolupráci v Evropě
- Stálá delegace Parlamentu České republiky do Parlamentního shromáždění Rady Evropy
- Stálá delegace Parlamentu České republiky do Parlamentního shromáždění Unie pro Středomoří
- Stálá delegace Parlamentu České republiky do Středoevropské iniciativy

Odborné, technické a organizační úkony Senátu zajišťuje Kancelář Senátu, tu řídí vedoucí kanceláře a dále se dělí na sekci senátní a sekci ekonomicko-správní. Tyto sekce se člení na odbory dle zaměření. Kancelář Senátu byla zřízena zákonem o sídle Parlamentu ČR (§ 5 zákona č. 59/1996 Sb.). Od roku 1997 vydává čtvrtletně časopis Senát.

Obr. 2: Organizační schéma Senátu a Kanceláře Senátu



Zdroj: Senát PČR 2013

5.3. Senát a Evropská unie

Vstupem České republiky do Evropské unie v roce 2004, se také Senát zapojil do evropské agendy. Stejně jako Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky a ostatní komory národních parlamentů členských států EU se zapojuje do procesu tvorby politik EU. Projednává a vyjadřuje se k evropským legislativním návrhům ještě před jejich schválením v Evropském parlamentu a Radě EU. Zabývá se i dalšími strategickými dokumenty předkládanými evropskými institucemi. Vstupuje tím do legislativního procesu, a to jak prostřednictvím svého vztahu k vládě ČR, tak přímou komunikací s Evropskou komisí. Intenzivně se přitom zapojuje do vzájemné výměny informací mezi jednotlivými národními parlamenty a Evropským parlamentem. Projednávání evropských záležitostí je tak obvyklou součástí programu pléna Senátu a jeho pověřených výborů - Výboru pro záležitosti EU a Výboru pro zahraniční věci, obranu a bezpečnost.

S ratifikací Lisabonské smlouvy se změnila i role národních parlamentů v rozhodovacím procesu. Větší zapojení národních parlamentů do dění v EU má pomoci většímu přiblížení řešené problematiky občanům členských zemí. Zároveň je tak větší prostor pro připomínky národních zákonodárných sborů k evropským legislativním návrhům. Ratifikací Lisabonské smlouvy došlo také k novelizaci jednacíh řádů obou komor Parlamentu ČR. (Senát PČR c: 2013)

Bez souhlasu Senátu (a Poslanecké sněmovny) nyní vláda nemůže na Evropské radě/Radě EU vyslovit souhlas s rozhodnutími, která rozšiřují působnost Evropské unie. Senát také může iniciovat podání žaloby na neplatnost unijního legislativního aktu u Soudního dvora EU z důvodu porušení principu subsidiarity. Veškeré oblasti politiky zakotvené ve Smlouvě o fungování EU má v kompetenci Výbor pro záležitosti EU (euroskop.cz).

Oba výbory na základě týdenního přehledu projednávaných návrhů vybírají dokumenty, kterými se budou zabývat. Skutečnost, že bude dokument projednáván v pověřeném výboru, znemožňuje členovi vlády ČR o tomto návrhu hlasovat. Pověřený výbor může po projednání návrhu rozhodnout o vzetí na vědomí, anebo přijmout usnesení, ve kterém se vyjádří k projednávanému návrhu.

V případě jednání pléna Senátu se zabývá i doporučeními přijatými pověřenými výbory k návrhům legislativních aktů a jiným dokumentům EU. Návrh musí být projednán v osmítýdenní lhůtě stanovené Lisabonskou smlouvou. Výsledek jednání pléna je zasílán vládě, ta je povinna výsledek jednání Senátu zohlednit ve svých podkladech a dále prezentovat v Radě EU. Každoročně je Oddělením pro EU vypracována souhrnná zpráva, kde se uvádí, v jaké míře byla usnesení Senátu vládou reflektována. (Senát PČR b 2013)

5.4. Sídlo Senátu

Sídlo Senátu je definováno zákonem č. 59/1996 Sb. o sídle Parlamentu ČR. Ten vyjmenovává jednotlivé objekty, které jsou využívány k zajištění činnosti obou komor Parlamentu, jejich orgánů, poslanců, senátorů. Tyto objekty jsou vlastnictvím České republiky a jsou národní kulturní památkou. Podle zákona č. 59/1996 Sb. o sídle Parlamentu ČR objekty Senátu ČR jsou: Valdštejnský palác s přílehlou jízdárnou a zahradou a dále Kolovratský palác a Malý Fürstenberský palác.

Valdštejnský palác dal v letech 1623–1634 vystavět šlechtic Albrecht Václav Eusebius z Valdštejna na místě Trčkovského paláce. V době největší slávy Albrechta z Valdštejna mu patřila značná část Čech a jeho sídlo mohlo konkurovat i Pražskému hradu. Na stavbě pražského sídla se podíleli významní stavitelé, malíři a sochaři. Architekty a staviteli paláce byli Andrea Spezza z Aronga, Giovanni Pieroni a Niccolo Sebreghondi. Uměleckou výzdobu zahrady svěřil Valdštejn někdejšímu císařskému sochaři Rudolfo II. Adrianu de Vries. Ten vytvořil unikátní soubor soch, sousoší a kašen, spojující manýrismus a baroko. Během třicetileté války byly sochy uloupeny švédskými vojsky a teprve v letech 1912–1918 byla zahrada ozdobena jejich kopiemi. I další umělci, kteří se podíleli na výzdobě paláce, patřili k špičkám ve svém oboru. Valdštejnská zahrada byla budována zároveň se stavbou paláce a byla původně navržena v italském stylu. Dominantou zahrady je sala terrena - trojosá kolosální otevřená stavba ve výšce hlavního sálu. Dalším unikátem je umělá krápníková stěna s jeskyněmi a voliéra pro exotické ptactvo.

Kolovratský palác vznikl koncem 18. století. Stavbu zadala manželka šlechtiče Heřmana Jakuba Černína architektovi Ignáci Palliardimu. V 19. století byl palác, již v majetku Kolovratů, přestavěn v novobarokním stylu do dnešní podoby. Malý

Fürstenberský palác byl postaven kolem roku 1770 a navazuje na něj rokoková terasovitá zahrada s altány a schodištěm.

Valdštejnský palác je od roku 1945 majetkem státu a od té doby zde byly umístovány různé státní instituce. Kancelář Senátu převzala budovy ve špatném stavu, proto byla nutná náročná rekonstrukce objektů. Nyní slouží pro potřeby senátorů a Kanceláře Senátu. V hlavním sále jsou pořádány konference, společenská setkání, koncerty a další kulturní akce. Během víkendů a státních svátků je Valdštejnský palác otevřen pro veřejnost. Valdštejnská zahrada je také přístupná veřejnosti, a to od 1. dubna do 31. října. Na 1. nádvoří Valdštejnského paláce je celoročně otevřena Výstavní síň Senátu a v historickém sklepení je Trčkovská galerie se stálou výstavou (www.senat.cz)

6. Vznik Senátu ČR

Současný Senát byl zakotven již v Ústavě z roku 1993, ustaven byl ale až v roce 1996. Důvodům této prodlevy a dalším okolnostem vzniku Senátu ČR se budu věnovat v následujících kapitolách.

V některých zemích se Senát skládá ze zástupců aristokracie, ve federativních republikách ze zástupců jednotlivých zemí. V našem Senátu nenalezneme zástupce šlechty a jednotlivé volební obvody nejsou vymezeny historicky či kulturně homogenním územím, jsou vytvořeny zcela uměle. Jaké jsou tedy důvody založení Senátu v té podobě, kterou má?

Smysl českého Senátu není v reprezentaci zvláštních zájmů, nýbrž v dělbě moci. Má omezit přílišnou moc Poslanecké sněmovny, to je však možné pouze za předpokladu, má-li Senát odlišné stranické složení než Poslanecká sněmovna. V případě obdobného složení je princip bikameralismu potlačen (Wintr 2010: 328-329).

Tradice dvoukomorového parlamentu u nás sahá do poloviny 19. století. Senát existoval i v době první republiky od roku 1920 do roku 1938. Na co se ale často zapomíná, je existence dvoukomorového parlamentu od roku 1969 do roku 1992. Co mají obě tato období společné, je výrazně slabší postavení horní komory. Na rozdíl od Senátu první republiky, Ústava ČR odlišuje délku volebního období a způsob volby do obou komor, určuje také stálost, nerozpustitelnost Senátu. Právě historická tradice byla jedním z argumentů pro vznik Senátu.

Kdo první přišel s myšlenkou dvoukomorového parlamentu samostatné České republiky, se přesně neví. Pojem Senát jako název druhé komory Parlamentu ČR se objevil již ke konci federace. Dokonce už v roce 1989 o něm ve svém programovém dokumentu mluvila Občanská demokratická aliance. Je však několik kuloárových vysvětlení vzniku Senátu. Mezi ně patřily názory, že Senát byl zřízen jako reakce na snahu opozice prosadit jednokomorový parlament - tedy z rivality. Dalším důvodem mohlo být získání souhlasu českých poslanců Federálního shromáždění pro návrh ústavního zákona o rozpadu federace. Poslanci Federálního shromáždění se poté měli stát senátory Prozatímního senátu podle čl. 106 odst. 2 Ústavy ČR a vnitřní uspořádání druhé komory mělo být upraveno zákonem České národní rady (Kysela 2004: 413-414).

6.1. Návrhy na podobu budoucí horní komory

Od počátku vyjednávání o rozpadu federace se mluvilo o budoucí podobě parlamentů a ústav v republikách federace. Slovenská Ústava byla přijata 1. září 1992 a účinnosti nabyla již 1. října 1992 (zákon č. 460/1992 Sb.). Pro vypracování nové české Ústavy vznikla Komise vlády ČR pro přípravu Ústavy ČR (členy V. Klaus, J. Kalvoda, C. Svoboda, D. Kroupa, Miroslav Sylla a další) a Komise předsednictva ČNR pro Ústavu ČR (členy M. Uhde, J. Vik, M. Benda, P. Hirsch, J. Bílý a další). Poslanecká komise byla ustavena předsednictvem ČNR dne 13. července 1992 a prvně zasedala 14. července 1992. Jejím předsedou byl Milan Uhde, ostatní členové byli delegováni poslaneckými kluby. Měla diskutovat o možné podobě Ústavy, dávat doporučení vládní komisi a zkoumat, jak jednotlivé návrhy bude přijímat opozice, tudíž jestli mají šanci uspět.

Na základě doporučení poslanecké komise a vyjádření poslaneckých klubů v anketě byly vypracovány „Zásady Ústavy České republiky zpracované dne 18. 7. 1992“. Tento dokument byl pravděpodobně zpracován již komisí vládní a je to první dokument, který se podrobněji věnuje dvoukomorovému parlamentu v ČR. Podle těchto zásad měla nová Ústava navazovat na Ústavní listiny z roku 1920, ukotvovat základní demokratické principy a občanská práva, měla by být systematicky členěná a jednoduchá. Dále se uvádí:

„Ústava vychází z dvoukomorového parlamentu jako jediného zákonodárního sboru, který se skládá z poslanecké sněmovny a senátu. Poslanci a senátoři jsou voleni přímo. Poslanci a senátoři jsou voleni rozdílným způsobem a na rozdílná volební období. Pokud se týká volených zástupců, předpokládá se, že by poslanecká sněmovna měla 200 členů a senát 100. Má-li být dvoukomorový systém funkční, je nutné, aby kompetence obou komor byly v maximální míře diferencovány. V legislativním procesu má být poslanecká sněmovna především právo tvorná, zatímco senát má plnit v tomto procesu stabilizující a kontrolní funkci (...) Z oblasti soudnictví patří do působnosti senátu právo jmenovat část soudců nejvyššího a ústavního soudu (jednu třetinu). Přísluší mu též právo, jako tomu bylo v Ústavní listině z roku 1920, vést trestní řízení proti předsedovi a členům vlády a pro velezradu stíhat prezidenta na základě žaloby poslanecké sněmovny.“ (Kysela 2004: 416)

Původně měl být Senát rozpustitelný, stejně jako Poslanecká sněmovna. Existence dvoukomorového parlamentu byla dále rozpracována a modifikována. V další verzi zásad pro vypracování Ústavy měl Senát i Poslanecká sněmovna čítat 150 členů. Senát měl být volen buďto přímou volbou na 8 let, nebo nepřímo zemskými sněmy. Jedním z největších příznivců Senátu byl člen poslanecké komise Tomáš Ježek. Ten se vyjádřil ve smyslu, že dvoukomorový parlament je nejdůležitější inovací české Ústavy a ohledně jeho působnosti - má se zaměřovat na zdokonalování dlouhodobě platných pravidel a specializovat se na soukromé právo, naopak se distancoval od myšlenky regionálního Senátu. Regionalizaci Senátu podporovali zástupci Levého boku, Hnutí za samosprávnou demokracii – Společnosti pro Moravu a Slezsko a částečně i Liberálně sociální unie. Návrhů na podobu regionálního Senátu bylo několik, větší množství jednomandátových obvodů, volba senátorů krajskými zastupitelstvy, či rovné zastoupení regionů. Později se ukázalo, že návrh regionálního Senátu nebude mít dostatečnou podporu pro prosazení. V polovině srpna byla představa o budoucím Senátu konkrétnější – odlišný volební systém od voleb do Poslanecké sněmovny, nejspíše přímý většinový, počet senátorů by měl být 99-100 a měli by být starší 40 let. Senátoři by se měli obměňovat po částech, jejich funkční období by mělo být šest až osm let. Senát by měl být nerozpustitelný, disponovat zákonodárnou iniciativou vyjma zákona o státním rozpočtu. Občanská demokratická aliance navrhovala 50 až 150členný Senát volený na osm let většinovým systémem, obměňovaný v polovině funkčního období. Vládní komise předložila v září 1992 vlastní návrh. Podle toho měl Senát čítat 75 senátorů, volených na šest let s omezenými zákonodárnými pravomocemi. Tento návrh kritizovala poslanecká komise právě kvůli omezené zákonodárné funkci a navrhla vládě posílení zákonodárných pravomocí budoucího Senátu. Teprve v listopadu byla dohodnuta délka volebního období šest let a počet senátorů – 81. Přitom ještě v říjnu bylo Legislativní radou vlády doporučeno 80 senátorů volených na osm let, s obměnou poloviny členů po čtyřech letech. Při projednávání návrhu Ústavy v plénu ČNR byl přijat jeden pozměňovací návrh poslance Hirše, který jasně odlišoval způsob volby do obou komor. Vedle návrhů obou komisí se objevily i další návrhy na podobu Ústavy ČR, ty však nebyly projednávány. Například návrh Ústavy Koruny České - Royalistického hnutí Čech, Moravy a Slezska navrhoval dvoukomorový Sněm, složený z Dolní a Horní sněmovny. Každý zákon měl být schválen oběma komorami, vláda měla být odpovědná také oběma komorám. Další, spíše úsměvný návrh, měl požadavky na IQ senátorů - nad 140. Hlavní slovo měla nakonec komise vládní, která zpracovala

končený návrh Ústavy. Celkově není mnoho podložených informací o debatách o podobě vznikající Ústavy, je to dáno absencí těsnopiseckých záznamů, ty se začaly pořizovat až později (od konce srpna 1992). Je však jisté, že přijetí nové ústavy bylo podmíněno značným množstvím nutných kompromisů. V podobném smyslu se vyjádřil i tehdejší předseda ČNR Václav Klaus a poslankyně Petra Buzková (Kysela 2004: 417-424).

Kromě podoby budoucího Senátu se vedly spory také ohledně začlenění Listiny základních práv a svobod do Ústavy. Na zasedání ústavně-právního výboru dne 7. prosince 1992 v Lánech se Václav Klaus vyjádřil, že je potřeba „nezaplevelit českou ústavu deklarativními, nerealizovatelnými nebo nevymahatelnými právy“ (Jičínský 1995: 67). Jak víme, Listina základních práv a svobod byla nakonec zahrnuta jakou součástí ústavního pořádku České republiky. Konečný návrh ústavního zákona vládní komise ČNR se projednával 16. prosince 1992. K návrhu byly vzneseny desítky návrhů na změnu a doplnění návrhu, schváleno jich bylo ale pouhých šest. S výsledky večerního hlasování seznámil členy ČNR její předseda Milan Uhde slovy: *„Vážení členové vlády, vážené paní poslankyně, vážení páni poslanci, vážení hosté. Oznamuji vám, že ze 198 přítomných poslankyň a poslanců, kteří se zúčastnili hlasování, bylo 16 hlasů proti, 10 poslankyň a poslanců se zdrželo hlasování a 172 kladnými hlasy byla Ústava České republiky přijata“*. Poté zazněla česká hymna. Následující den byl přijat zákon o státních symbolech (Suchánek, Jirásková 2009: 15). Senát je ukotven v Ústavě ČR čl. 15., o moci zákonodárné pojednává hlava druhá. Volbám do obou komor Parlamentu se Ústava věnuje v čl. 16 až 20.

Přestože je Senát ukotven v Ústavě od samého vzniku samostatné České republiky, byl ustaven až po senátních volbách v roce 1996. Do té doby měl být zřízen Prozatímní Senát, jak jsem psala již výše, k jeho ustavení však nikdy nedošlo. Česká Ústava tak nebyla až do senátních voleb v roce 1996 naplněna.

6.2. Průběh a okolnosti založení Senátu ČR

Na základě nové české Ústavy měl být z části poslanců původního Federálního shromáždění ustaven Prozatímní Senát, k tomu však nikdy nedošlo. Do doby, než by byl Prozatímní Senát ustaven, měla jeho pravomoci vykonávat Poslanecká sněmovna (podle čl. 106 odst. 2 Ústavy ČR). Podle čl. 106 odst. 3 Ústavy ČR nemůže být Poslanecká sněmovna po dobu, kdy supljuje Senát, rozpuštěna (1/1993 Sb.). Pro zřízení Prozatímního Senátu bylo třeba přijmout ústavní zákon. Nebyla tedy ani dostatečná politická shoda nutná pro zřízení Prozatímního Senátu, ale ani vůle ho zřídit. V praxi toto ustanovení napomáhalo stabilitě vlády. Zákon se nepodařilo prosadit ani na třetí pokus. První návrh usiloval o delegování českých poslanců Federálního shromáždění do Prozatímního Senátu, ten byl zamítnut 19. prosince 1992. V pořadí druhý návrh počítal s 81 prozatímními senátory nominovanými politickými stranami. Ten nebyl z procedurálních důvodů projednán. Třetí návrh byl zamítnut 25. února 1993 (Kysela 2004: 431-432). Ústava v čl. 107 odst. 1. popisuje nutnost přijetí volebního zákona pro určení postupu při volbách do Senátu. Volby nemohly být vyhlášeny dříve, než byla stanovena pravidla, podle kterých se do Senátu volilo. Vyjednávání o jeho podobě začala v roce 1993, nicméně účinnosti nabyl až v roce 1996. Koaliční vyjednávání byla složitá, protože strany koalice měly různé představy o budoucí podobě volebního systému a jednání se odehrávala ve značně vypjaté atmosféře (Lebeda, Malcová, Lacina 2009: 14). Po dobu, kdy Poslanecká sněmovna zastávala zákonodárný proces bez Senátu, vyvstala opět diskuze, zda je Senát vůbec potřebný. Poslanecká sněmovna podle některých ukázala, že zastane zákonodárný proces sama, mohou na ni tedy být převedeny i další pravomoci. Odpůrci dosud neexistujícího Senátu ho označili jako odkladiště vysloužilých a přestárých politiků. Nejčastěji se proti Senátu vyjadřovali voliči a poslanci původního Levého bloku, sociální demokracie, republikánů, ale i část ODS. Do prvních senátních voleb na podzim 1996 bylo podáno několik návrhů na zrušení druhé komory (Kysela 2004: 433-436).

Volební zákon č. 247/1995 Sb. o volbách do Parlamentu ČR nabyl účinnosti až 1. ledna 1996. V červnu roku 1996 se měly konat volby do obou komor Parlamentu ČR, tehdejší prezident Václav Havel si ale nepřál konání voleb do obou komor zároveň a vyhlásil termín voleb do Senátu až na podzim roku 1996.

6.3. Volby do Senátu

Způsobem, kterým se do Senátu ČR volí, jsem se zabývala již v kapitole 4.4.2. Volební systém do Senátu ČR. V této kapitole bych ráda přiblížila výsledky voleb do horní komory parlamentu ČR, zejména těch prvních.

V posledních letech je pozorován pokles volební účasti napříč celou Evropou a u všech typů voleb. Nízká účast je způsobena dlouhodobým znechucením veřejnosti, nespokojeností s politickou reprezentací a celkově nízkým zájmem o politické dění v zemi. V případě dvoukolových volebních systémů je velmi výrazný pokles volební účasti v kole druhém. V českých poměrech je to také zčásti názorem veřejnosti na Senát jako zbytečnou instituci a častým konáním různých voleb. Tento názor pak volič vyjádří svojí neúčastí u voleb (Lebeda, Malcová, Lacina 2009: 30).

Podle české ústavy je v demokratickém státě zdrojem moci lid (lid je tvořen všemi občany České republiky na základě rovnoprávnosti všech občanů), který vykonává svoji moc prostřednictvím moci zákonodárné, výkonné a soudní. Nastává však otázka, nakolik je zvolený zastupitelský sbor legitimní, při tak nízké volební účasti, jakou pozorujeme u voleb do Senátu ČR.

6.3.1. První volby do Senátu

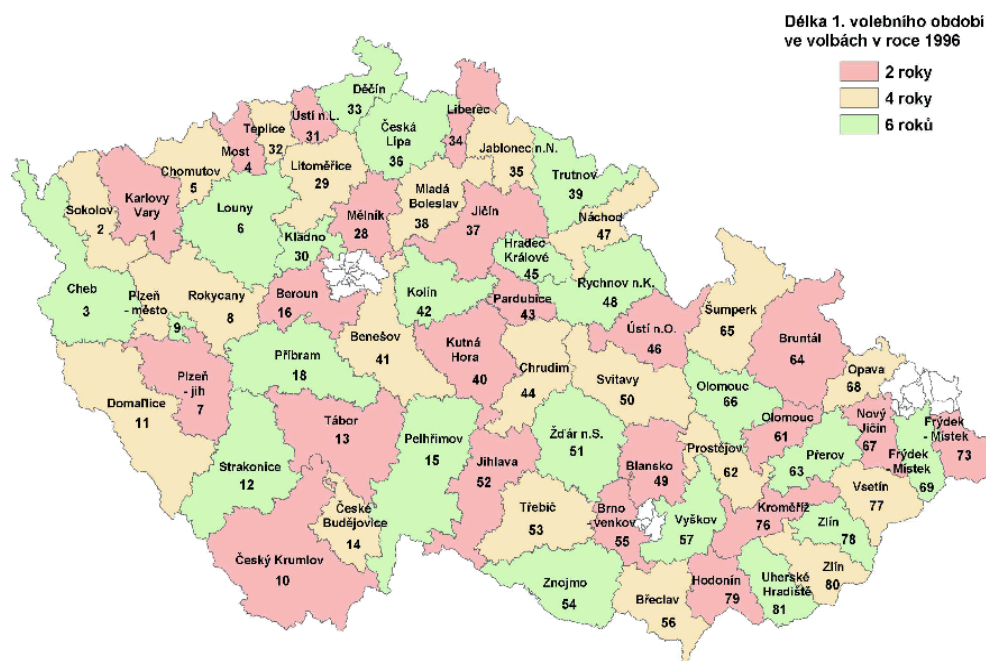
První volby do Senátu se konaly 15-16. listopadu roku 1996. Podle zákona č. 247/1995 Sb. bylo druhé kolo vyhlášeno 7. den po kole prvním, a to 22-23. listopadu 1996. Atmosféra v období, kdy se volby konaly, nebyla nové ústavní instituci nijak příznivě nakloněna. I politické elity měly k Senátu negativní a odmítavý postoj. To se podepsalo na veřejném mínění a volební účasti do horní komory Parlamentu ČR.

Volby v roce 1996 byly jediné senátní volby, kdy se volilo všech 81 senátorů najednou, volilo se ve všech volebních okresech. Jedna třetina byla volena na 6 let, třetina na 4 roky a třetina na 2 roky. V každých dalších senátních volbách se již volila jen jedna třetina mandátů. Další zajímavostí je, že to byly jediné senátní volby, které proběhly samostatně. Každé další senátní volby pak probíhaly společně s volbami do obecních zastupitelstev, od roku 2000 do krajských zastupitelstev.

První senátní volby byly také prvními volbami, ve kterých se volilo dvoukolovým většinovým systémem. Chyběla předchozí zkušenost a nikdo nevěděl, co od voleb a

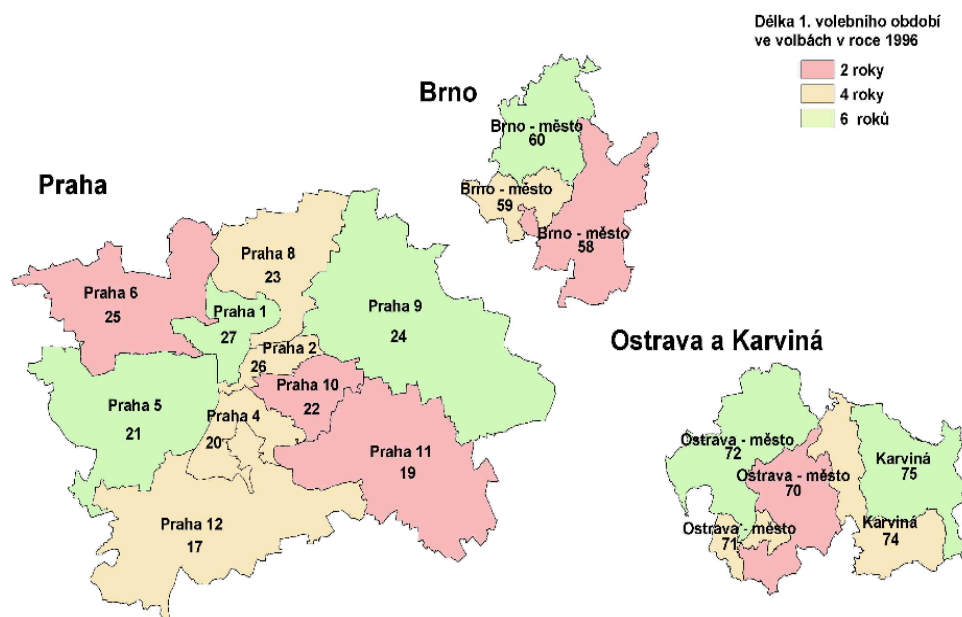
následného vzniku Senátu očekávat. I to jsou faktory, které se podepsaly na nízké volební účasti již v prvních volbách do horní komory Parlamentu České republiky. V podobném smyslu se vyjádřil i Václav Klaus, tím že senátní volby jsou pro voliče věcí „absolutně novou“ vysvětloval nízkou volební účast (Klatovský deník 2. listopadu 1996). Prvního kola voleb se zúčastnilo 35 % oprávněných voličů, kola druhého již jen necelých 31 %. Do prvních senátních voleb vyslalo své kandidáty 5 parlamentních stran, 27 neparlamentních politických stran a další nezávislí kandidáti. Celkem kandidovalo do Senátu 568 kandidátů. To bylo nejvíce za celou historii Senátu, což bylo způsobeno tím, že se volby konaly ve všech volebních obvodech najednou (Lebeda, Vlachová, Řeháková 2009: 11-20). Následující mapy znázorňují rozdělení do volebních obvodů a rozdělení obvodů odstupňované podle délky volebního období na dva, čtyři nebo šest let.

Obr. 3: Mapa volebních obvodů pro volby do Senátu Parlamentu České republiky



Zdroj: <http://www.czso.cz/csu/2005edicniplan.nsf/tab/EA003E9081>

Obr. 4: Mapa volebních obvodů pro volby do Senátu PČR



Zdroj: <http://www.czso.cz/csu/2005edicniplan.nsf/tab/EA003EDF8D>

6.3.2. Výsledky voleb do Senátu

Zkráceným volebním obdobím u dvou třetin senátorů v případě prvních senátních voleb (1/3 byla volena na dva roky, 1/3 na čtyři roky) se docílilo obsazení všech mandátů a zároveň se „najelo“ na systém obměňování. V každých dalších senátních volbách se tak volilo již jen ve třetině obvodů, určených zákonem. Rozdělení obvodů je znázorněno na mapě výše.

V senátních volbách je obecně vyšší procento kandidátů s předchozí politickou zkušeností než v případě voleb do Poslanecké sněmovny. To je dáno vyšší hranicí pasivního volebního práva a předchozím působením kandidátů v komunální politice jako starostů či místostarostů obcí.

Některé publikace nabízejí i podrobné o statistiky o poměru mužů a žen kandidujících do Senátu a jejich úspěšností či jejich kandidatuře na základě politické příslušnosti. Pro tuto práci však postačí uvést, že podíl kandidujících žen do Senátu kolísá od roku 1996 do současnosti mezi cca 9% a 20%. Do poslanecké sněmovny je tento poměr vyšší (Lebeda, Malcová, Lacina 2009: 34-35).

V pořadí druhé senátní volby se konaly 13. a 14. listopadu 1998, druhé kolo o týden později. Prvního kola voleb se zúčastnilo 42 % oprávněných voličů, v kole druhém již jen něco málo přes 20%. Rozdíl mezi volební účastí prvního a druhého kola může být dán „voličskou únavou“ a také faktem, že zároveň s prvním kolem se konají i volby do obecních zastupitelstev, proto k nim přijde více voličů. V roce 1999 se konaly doplňovací volby. Třetí řádné volby se konaly v roce 2000, celkem kandidovalo 160 osob. Při volbách v roce 2002 bylo spojeno s obecními volbami až druhé kolo senátních voleb. V těchto volbách byla volební účast, jak se předpokládalo, vyšší ve druhém kole (Kysela 2004: 526-532). Další senátní volby se konaly v letech 2004, 2006, 2008, 2010 a 2012.

7. Senát – záruka demokracie?

Kritika druhé komory parlamentu není pouze českým specifikem, je tomu tak v mnoha zemích, kde jsou druhé komory zřízeny. Na druhé komoře lze kritizovat téměř cokoli, buďto samotnou existenci horní komory, nebo její postavení. Kritika postavení či pravomocí horní komory však může mít i pozitivní vliv na fungování horní komory a dospět k různým reformám.

Hledání shody Poslanecké sněmovny a Senátu by mělo připívat k odstraňování nedostatků v zákonech, omezit jednostranné názory a myšlenky. Současně dvoukomorová struktura omezuje negativní vliv zájmových skupin na zákonodárný proces. Přijímané zákony mají být prospěšné všem občanům, nejen určitým zájmovým skupinám. Lobbisté tak musí vyvinout větší tlak. (Kysela 2004: 20-26)

Jak jsem se zmínila již v první části práce, debaty o potřebnosti Senátu se vedly již při tvorbě československé Ústavy z roku 1920, a to velmi vášnivě. Tehdy, stejně jako dnes, se politická reprezentace nedokázala shodnout. Jsou-li druhé komory slabší, bývá často terčem kritiky právě toto slabé postavení a nevýznamné pravomoci. Je-li senát silný, tak naopak zdržuje a komplikuje rozhodovací proces. Obecně lze říci, že ve federativních státech, kde je druhá komora složena ze zástupců států federace, je postavení senátu významnější a má i výraznější pravomoci (viz Senát v USA).

V mnoha evropských zemích byl dvoukomorový parlamentní systém zničen počátkem druhé světové války. Po jejím skončení už nebyl často senát zřízen z důvodu nástupu komunistického režimu (a odporu levicových stran k této instituci). Budeme-li na věc pohlížet takto, Senát je pro komunistický režim alespoň trochu překážkou, kdyby nebyl, nebyla by ani snaha druhou komoru omezit (v případech, kdy se Senát zachoval či opět zřídil, byl spíše jen iluzorní).

Současný český Senát není koncipován jako silná druhá komora, nemůže tedy výrazně ztěžovat legislativní proces. Jestliže se o dvoukomorových systémech mluví jako o systému „brzd a protivah“, český Senát nebrzdí, ale pouze přibrzdňuje. Senát je instituce nerozpustitelná a nelze jej zrušit pouze na základě rozhodnutí Poslanecké sněmovny, hrozbou však může být postupná „neviditelnost“ Senátu (Kysela 2004: 83-84). Že je český Senát slabou horní komorou, dokládá i fakt, že jeho jednací řád musí schválit i Poslanecká sněmovna. Již od počátku své existence se Senát potýká se

značnou nedůvěrou a skepsí. Také pozdní ustavení a rozpory mezi politickými elitami, ohledně potřeby Senátu, Senát v porovnání s Poslaneckou sněmovnou značně znevýhodňovaly. Samozřejmě i tyto rozpory ovlivnily mínění veřejnosti. V případě, že se na potřebě Senátu nedokážou shodnout ani politické elity, je pak samozřejmé, že o jeho potřebě pochybuje i veřejnost.

K degradaci horní komory přispívá i fakt, že hlavní poslání Senátu ČR, tedy zákonodárství, přijde velmi snadno nazmar. Senát se vyjádří proti návrhu zákona, ale velmi snadno je Poslaneckou sněmovnou přehlasován a naopak. Senát předloží návrh zákona Poslanecké sněmovně a ta ho velmi snadno zablokuje. Petr Pithart proto vyzývá v úvodním článku prvního vydání časopisu Senát své kolegy, aby tuto „ústavní slabost“ přetvořili na sílu. Jako jeden z nástrojů, jak toho docílit, uvádí Pithart způsob jednání Senátu na veřejnosti, ve výborech a prezentace argumentů (Pithart 1997: Senát a Jeho styl, časopis Senát 1/1997). Po novele Ústavy a schválení přímé volby prezidenta odpadla další důležitá funkce Senátu, a to volba prezidenta republiky. Došlo tak k dalšímu omezení a oslabení naší druhé komory (Pehe 2000).

7.1. Názor odborné veřejnosti

Václav Klaus v roce 1999 prohlásil, že Senát je nechtěným dítětem českého ústavního systému. Tím vyjádřil fakt, že se veřejnost s existencí Senátu ještě dobře nesžila (Senát 3/1999: 5). Tehdejší předsedkyně Nejvyššího soudu ČR JUDr. Eliška Wagnerová, Ph.D., označuje Senát, na základě pravomocí jemu svěřených Ústavou, jako komoru slabou. Slabé postavení Senátu dává za vinu nulové provázanosti s vertikálním členěním státu, tedy přílišnému počtu volebních obvodů. Nedostatečné spolupůsobení Senátu při přijímání zákonů tvoří ze Senátu hlas poradní, a ten je těžko slučitelný s reálným výkonem státní moci (Senát 4/1999: 4).

Na semináři v roce 1999 „Senát v České republice - proč a jaký?“ Vystoupila se svým příspěvkem Jana Reschová, ta shrnuje důvody tehdejší kritiky Senátu do následujících bodů: nevýrazné ústavní pravomoci, pozdní ustavení Senátu doprovázené nejednoznačnou shodou politických elit na jeho potřebě, opakované návrhy na jeho zrušení, nenaplnění očekávání veřejnosti, neschopnost být institucí, která stabilizuje politické poměry.

Hlavní funkcí druhé komory v unitárních státech je ochrana stability právního řádu a ochrana před radikálností dolních komor, tak se na semináři vyjádřila Jindřiška Syllová. Také se domnívá, že stabilita Ústavy přispívá k dodržování zásad právního státu.

Další vystupující Václav Pavlíček mluvil o potřebě důkladné analýzy v případě nízké volební účasti v dalších senátních volbách a také o potřebě omezení imunity. Podle něj by se měl Senát zaměřit na otázky koncepce justice a kontrolu moci soudní, a to z důvodu neexistence zpětné vazby mezi mocí soudní a zákonodárnou. To by mělo přispět ke zlepšení vnímání Senátu veřejností a zvýšení prestiže. Také zastává názor, že by Senát měl řešit otázky dlouhodobé a koncepční (Sborník příspěvků 1999: 19-34).

„Senát se stává nejvyšším patrem obecní politiky.“ – Petr Pithart touto větou vyjadřuje vazbu senátorů na určitý region. Většinou na region, ve kterém kandidovali, a jejich zájem o místní problémy a místní politiku. Jako příklad uvádí Rakousko, rakouská Spolková rada existuje od roku 1920 a plní funkci tzv. zemské komory. Pozoruhodné tedy je, že i přes vazbu na regiony a dlouhou tradici je komorou slabou, dokonce slabší než český Senát, a to zejména v období stabilních vlád. Jedním z nástrojů, jak rakouská Spolková rada získává na popularitě, jsou tzv. ankety. Ty se konají jednou až dvakrát ročně na nějaké celospolečenské téma, za účasti odborníků, zahraničních hostů a veřejnosti. Spolková rada se angažuje i v jiných oblastech, než které jí jsou svěřené ústavou. Výsledkem aktivního vystupování horní komory jsou méně časté hlasy zpochybňující potřebu její existence. Takto by se mohl angažovat náš Senát, a to i bez potřeby změny Ústavy. Současně se však Pithart obává, že se vzrůstem popularity senátorů a senátorek v regionu by mohlo ještě více upadat postavení Senátu jako celku (Senát 3/1999: 3, Senát PČR 2001). Pithart dále zastává názor, že Senát by se neměl věnovat všem návrhům zákonů, které mu předloží Poslanecká sněmovna, ale mělo by dojít k určité selekci (Senát by nemusel nutně projednávat technické normy, normy časově omezené atd.). Senát ve svých výborech projednává všechny návrhy zákonů, výborů má však méně než Poslanecká sněmovna, tudíž je samotným projednáváním přehlcn. V případě, že by proběhla určitá selekce návrhů, kterými se Senát nebude zabývat, měl by pak Senát dostatek času věnovat se dlouhodobým záležitostem strategického rázu. Stejného názoru je i Jindřiška Syllová (Senát v české republice - proč a jaký? 1999: 10-13). Politolog Lukáš Jelínek mluví o vlivu výsledků voleb v roce 2006 na budoucí existenci druhé komory, nebo její případné transformaci (HN 2006).

Publicista Zbyněk Klíč ve svém článku Jak zreformovat Senát? Rozděluje dvoukomorové parlamenty podle smysluplnosti. Jako nejvíce smysluplné označuje druhé komory ve federativních státech, následují druhé komory regionální v unitárních státech (např. Francie), korporativní senát v zastupující skupiny (Irsko). Jako nejméně smysluplné označuje konzervativní komory fungující jako protiváha poslanecké sněmovny, tedy případ českého Senátu. Na stejném principu funguje i Sněmovna lordů ve Velké Británii, ta má však dlouhou tradici a veřejností je vnímána podstatně lépe (Klíč 2004).

8. Možné reformy Senátu

Posláním Senátu je zajišťovat dolní komoře zpětnou vazbu a lepší kontrolu. Ne všude se ale dvoukomorový systém osvědčil. Extrémní reformou senátu je jeho zrušení. V roce 1950 byla horní komora zrušena na Novém Zélandě. I na evropském kontinentě jsou státy, které měly původně dvě komory parlamentu. Jako první zrušilo horní komoru Dánsko (1953), Švédsko (1973) a následovaly další státy. Důvodem zrušení byla snaha ušetřit veřejné finance, rozpory mezi komorami či zjednodušení legislativního procesu (Antoš, Wintř, 2008: 141). Jaké jsou možnosti reformy Senátu parlamentu ČR a jaký efekt by tyto reformy měly? Nejčastěji zaznívajícími názory na budoucnost Senátu je jeho zrušení a jeho regionalizace.

V případě, že nechceme Senát rušit, jsou dvě základní možnosti jak ho zreformovat: ponechat komoře její konzervativní funkci a posilnit některé pravomoci (neúspěšné návrhy v roce 1999 a 2001), nebo z ní učinit komoru regionální. Potom je nutné zrevidovat způsob obsazování komory ale i kompetence, například nemožnost přehlasování Senátu Poslaneckou sněmovnou v případě návrhů zákonů regionálního charakteru (Klíč 2004). Místopředseda Senátu ČR Přemysl Sobotka stojí za komorou v té podobě, jak ji známe. Jako hlavní pilíře práce Senátu uvádí zajištění kvalitní legislativy, roli Senátu v zahraniční politice, ochranu politické kultury a funkci Senátu jako střediska pro setkávání politiků i občanů. Její zrušení považuje za ohrožení demokratických principů a argumenty o finanční náročnosti za scestné (Sobotka 2012).

8.1. Regionalizace Senátu

Senátoři mají z velké části předchozí zkušenosti z regionální politiky, vazba senátorů na regiony nabízí úvahu o zavedení regionalismu do Senátu, jak jsem uvedla již výše. Současná podoba Ústavy však nedává senátorům prakticky žádný nástroj, jak by mohli za daný region „bojovat“. O regionalizaci Senátu se mluvilo již v době tvorby Ústavy v roce 1992. Skupina zastánců této varianty byla nejpočetnější, nakonec však nejméně úspěšná. Pro podporu tohoto modelu se vyjádřil i v roce 1999 současný prezident Miloš Zeman. Podle něj by výraznější projevy regionálních zájmů v Senátu pomohly k vyvážení dosavadní centralizace politiky a vzrůstu důvěry v tuto instituci (Senát 1999/2). Možnou regionalizací se zabývala i vláda v době přípravy Ústavy, příznivci

Levého Boku a Hnutí za samosprávnou demokracii - Společnosti pro Moravu a Slezsko. Později se ale ukázalo, že tato myšlenka nebude mít potřebnou podporu (Kysela 2004: 418). Otázkou regionalizace Senátu se později zabývala i Jana Reschová, ta považuje "zavedení silného regionalismu" za ne právě šťastné. K úkolům druhé komory patří zajímat se o dlouhodobé záležitosti strategického rázu, podílet se na definování obecného zájmu, a nikoliv dílčích zájmů. Spontánnímu procesu spojení zkušeností z regionální politiky v Senátu se však nebrání (Senát v ČR proč a jaký? 1999). Na toto téma se vyjádřil i Aleš Gerloch a Jiří Grospič, ti jsou těsnějšímu spojení senátorů s krajskými zastupitelstvy nakloněni (Senát PČR 2001). Se vznikem krajů se skutečně myšlenka regionalizace Senátu opět oživila. Senátor by mohl plnit funkci pojítka mezi centrální a krajskou politikou, a došlo by k propojení Senátu s krajskými zastupitelstvy (Senát 1/2001: 32).

V souvislosti s regionalizací Senátu mě napadá několik otázek: jak reformu provést, aby byla schválena a přitom nebyla jen paskvilem kompromisů, kolik volebních obvodů by mělo být, pokud by byl Senát volen přímo, měl by být zachován počet senátorů, volební systém? A také, měl by být Senát volen přímou volbou při tak nízké volební účasti jakou dosud pozorujeme? Nelze změnit podstatu Senátu, aniž by byly provedeny další změny, které navazují na ty předchozí. V případě, že by se provedla úprava nějaké součásti systému, musí se v návaznosti na to provést další případné úpravy, aby byla reforma efektivní.

Vzhledem k velmi nízké volební účasti v senátních volbách, by nebylo úplně od věci uvažovat o volbě nepřímé. Obecní a krajské volby jsou pro občany atraktivnější, protože jim jsou blíže a mají pocit, že jejich hlas bude více „slyšet“ a více se také zajímají o dění v jejich regionu a o místní zájmy. Kandiduje v nich také více nestraníků než v ostatních volbách, ti jsou dle mého vnímání veřejností lépe než členové poslaneckých stran. Přeci jenom, v komunálních volbách nejde tolik o politickou preferenci, jako o blaho obce. Kdyby byli senátoři voleni krajskými zastupiteli, mohli by také hlasovat nadstranicky, a Senát by tak nemusel být tolik diferencovaný podle stranické příslušnosti, ale spolupracovat v zájmu všech. Poté by se mohl Senát přiblížit i oné zmiňované „radě moudrých a zkušených“. Dalším přínosem nepřímé volby by bylo snížení nákladů na senátní volby. Volba probíhající v krajských zastupitelstvech je přeci jenom levnější než ve třetině volebních obvodů.

8.2. Zrušení Senátu

Extrémní reformou Senátu je jeho úplné zrušení. Návrhů na zrušení za dobu existence Senátu bylo mnoho. Několik návrhů bylo podáno dokonce ještě před samotným ustavením Senátu. Otázka zrušení Senátu se objevuje prakticky s každými volbami (z důvodu skandálně nízké volební účast) do Senátu a vyvolává spory i uvnitř politických stran, je tedy obtížné něco prosadit (Pehe 1998). Dalším problémem je to, že pro zrušení Senátu by se museli vyjádřit i samotní senátoři (což je myslím nereálné). Stejně tak jako neschválí návrh ústavního zákona na zrušení Senátu, neschválí ani zákon o referendu, ve kterém by se občané vyslovili k budoucnosti druhé komory (Pehe 2007). K dalšímu oslabení Senátu přispělo zavedení přímé volby prezidenta. Senátu tak odpadla jedna z jeho pravomocí.

Zrušení Senátu je komplikovaný proces, pro který jsou nutné ústavní změny, ale ústavní cestou se to zdá prakticky nemožné. Jeho zrušení pomocí nějaké kličky, figlu, by ještě více shodilo a oslabilo ústavní systém. Senát ČR, by bylo možné zrušit za předpokladu, že se pro tento návrh vysloví samotní senátoři. V případě, že by ve volbách uspěla strana, která o jeho zrušení usiluje a měla totální podporu, potom by to možné bylo. Strana s volebním programem „Zrušíme Senát“ by mohla mít u voličů ohlas. Jinou možností jak se Senátu „zbavit“ je jeho sloučení s Poslaneckou sněmovnou (Pehe 2005).

Zrušení Senátu z finančních důvodů, jak také často zaznívá, mi přijde jako naprosto scestná myšlenka (obdobně se vyjádřil i P. Sobotka: Sobotka 2012). Osobně vnímám Senát jako pojistku před přílišnou mocí poslanecké sněmovny a ochrana demokracie není zadarmo a něco stojí (to bychom také mohli zrušit celý parlament a ušetřilo by se nejvíce). V případě zrušení Senátu by bylo nutné delegování jeho pravomocí nebo jejich části na jinou instituci a ta by také vyžadovala finanční prostředky na svůj chod. Případně by se musely stanovit jiné mechanismy, které by tyto pravomoci zajišťovaly. Pro motivaci senátorů, aby se vyjádřili pro zrušení Senátu, by se musel najít řešení např. renta, či jiný post (Pehe 2005). Také si myslím, že by byla škoda opustit relativně nově rekonstruované budovy Senátu a hledat pro ně jiné využití.

Naposledy požadavek na zrušení Senátu zazněl ze strany Suverenita, jako reakce na senátní žalobu na prezidenta republiky za velezradu. Místopředseda Suvenarity Václav Musílek se vyjádřil: *„Senátoři svým návrhem na kriminalizaci prezidenta republiky*

vnášejí do českého politického prostředí prvky, které jsou vyspělým demokraciím zcela cizí. Vracejí tak politickou kulturu v České republice na úroveň srovnatelnou s nejzaostalejšími zeměmi třetího světa"(Euro zprávy 2013). Vzhledem k sympatiím šéfky Suverenity Jany Bobošíkové k bývalému prezidentovi Klausovi, však dle mého nejde o nic překvapivého.

8.3. Další možné reformy Senátu

Další možnost, jak zvýšit legitimitu Senátu a posilnit jeho pravomoci, byl formulován v senátním návrhu novely Ústavy. V případě zamítnutí návrhu zákona v Senátu zvýšit quorum v poslanecké sněmovně (například na tři pětiny všech poslanců), aby tak lehce nemohla Senát přehlasovat; v případě prezidentského veta zavést hlasování v obou komorách parlamentu; posilnit brzdicí funkci v přijímání zákonů. Nedostatkem může být přílišné zpomalení zákonodárného procesu, což je pro Poslaneckou sněmovnu nežádoucí a nechtěný efekt (Senát v České republice - proč a jaký? 1999: 15).

V Rakousku se na zvýšení prestiže druhé komory z části podílely ankety a veřejné konference a semináře s odborníky. I to je jedna z cest, jak zvýšit prestiž druhé komory a kterou se vydal i náš Senát. Na oficiálních internetových stránkách je rozpis akcí konaných Senátem ČR. Jedná se většinou o konference na společenskovední témata a jsou veřejností i odborníky přijímány velmi kladně.

Řekla bych, že možná největším problémem českého Senátu je jeho nevýraznost. Je to i tím, že Ústava byla přijata na poslední chvíli a byla výsledkem mnoha kompromisů. Jak jsem již psala, velká část kandidátů do Senátu má zkušenosti z komunální politiky, ti kandidáti jsou také možná ve svém regionu váženými osobnostmi. V případě jejich zvolení, ale nemají jakým způsobem se za daný region postavit a hájit jeho zájmy. Takže na jednu stranu je možná Senát chápán jako nejvyšší patro komunální politiky, ale na druhou jím být nemůže. Kancelář senátora v daném regionu s jedním úředním dnem v měsíci nejspíše nebude tím nejúčinnějším nástrojem.

Z jiného pohledu je horní komora brána jako „rada moudrých, či zkušených“. Diskuze v Senátu je sice slušnější a kultivovanější než v Poslanecké sněmovně, ale že by měl Senát nějaký výrazný výchovný vliv na naši politickou scénu nelze říci.

9. Závěr

Senát jako součást systému brzd a protivah má své opodstatnění, a to co možná nejvíce eliminovat možnost chybných rozhodnutí Poslanecké sněmovny a přinést další pohled na danou problematiku podle motta: víc očí víc vidí. Fungování parlamentů sice není existenčně závislé na zřízení druhé komory, ale právě druhá komora je pojistkou. Absence této „pojistky“ musí být v tom případě kompenzována jiným kontrolním mechanismem. Závěrem bych si opět vypůjčila slova Petra Pitharta, prvního předsedy Senátu ČR:

„Existence Senátu Parlamentu České republiky je výrazem vůle vytvořit nejvyšší zastupitelský orgán a zároveň vůle chránit se před možnostmi zneužití jeho moci - zajištěním nesourodého zastoupení v obou komorách. Je výrazem vůle zachovat většinový rozhodovací systém, a přitom účinně ochránit menšiny před svévolí většiny, jakož i zaručit občanská práva.

Oponenti dvoukomorovosti našeho parlamentu, odpůrci Senátu, by mohli o oprávněnosti své skepse přesvědčit jedině tehdy, kdyby dokázali, že takovéto ochrany nebude napříště již třeba. Že práva menšin a vůbec lidská, občanská a politická práva jsou již dnes a budou vždy v budoucnosti chráněna dostatečně.“

Tím nechci říct, že postavení Senátu ČR je ideální, pouze se stavím za jeho zachování. Je však jisté, že pro posílení horní komory Parlamentu ČR a pro zlepšení veřejného mínění o horní komoře, jsou nevyhnutelné určité změny. V případě že se tak nestane, bude Senát i nadále chápán veřejností jako nadbytečný. Dle mého není potřeba velkých a radikálních reforem, jde o to, aby byly tyto reformy efektivní

10. Zdroje

Knižní zdroje:

Deset let českého Senátu: Parlament České republiky. Praha: HQ kontakt, 2005, 112 s.

GERLOCH, Aleš. HŘEBEJK, Jiří. ZOUBEK, Vladimír. *Ústavní systém České republiky: základy českého ústavního práva.* 4., aktualiz. vyd. Praha: Prospektrum, 2002, 564 s. ISBN 80-717-5106-5.

CHYTÍLEK, R. ŠEDO, J. LEBEDA, T. ČALOUD, D. *Volební systémy.* Vyd. 4., V Portálu 1. Praha: Portál, 2009, 375 s. ISBN 978-807-3675-486.

JANÁK, Jan. HLEDÍKOVÁ, Zdeňka. *Dějiny správy v českých zemích do roku 1945.* 1. vyd. Praha: Státní pedagogické nakl., 1989, 519 p. ISBN 80-042-1189-5.

JIČÍNSKÝ, Zdeněk. *Ústavněprávní a politické problémy České republiky.* Praha: Victoria Publishing, 1995, 284 s. ISBN 80-858-6542-4.

KLÍMA, Michal. *Kvalita demokracie v České republice a volební inženýrství.* 1.vyd. Praha: Radix, 2001, 179 s. ISBN 80-860-3129-2.

KREJČÍ, Oskar. *Kniha o volbách.* Praha: Victoria Pub., 1994, 353 p. ISBN 80-856-0588-0.

KYSELA, Jan et al. *Senát v České republice - proč a jaký?: Sborník příspěvků.* Praha: Kancelář Senátu, 1999, 127 s

KYSELA, Jan. *Dvoukomorové systémy: teorie, historie a srovnání dvoukomorových parlamentů.* 1. vyd. Praha: Eurolex Bohemia, 2004, 630 s. ISBN 80-864-3289-0.

KYSELA, Jan. *Senát Parlamentu ČR v historickém a mezinárodním kontextu. Příspěvek ke studiu dvoukomorových soustav.* Praha: Senát, Parlament České republiky, 183 s.

LEBEDA, Tomáš. MALCOVÁ, Karolína. LACINA, Tomáš. *Volby do Senátu 1996 až 2008.* 1. vyd. Praha: Sociologický ústav AV ČR, 2009, 83 s. ISBN 978-807-3301-750.

LEBEDA, Tomáš. VLACHOVÁ, Klára. ŘEHÁKOVÁ Blanka. *První volby do Senátu: analýza voleb do Senátu Parlamentu České republiky v roce 1996.* 1. vyd. Praha: Sociologický ústav AV ČR, 2009, 108 s. Sociologické studie (Sociologický ústav AV ČR), 09:1. ISBN 978-807-3301-620.

Parlamentarismus: sborník z výjezdního semináře Právnické fakulty UK. Editor Marek Antoň, Jan Wintr. Praha: Univerzita Karlova. Právnická fakulta, 2008, 180 s. Sborníky (Univerzita Karlova), 28. ISBN 978-808-5889-994.

SUCHÁNEK, Radovan. JIRÁSKOVÁ, Věra. *Ústava České republiky v praxi: 15 let platnosti základního zákona*. Vyd. 1. Praha: Nakladatelství Leges, 2009, 383 s. Praktik (Nakladatelství Leges). ISBN 80-872-1218-5

TOMEŠ, Josef et al. *Tváře našich parlamentů: 150 let parlamentarismu v českých zemích 1861-2011*. Vyd. 1. Praha: NLN, Nakladatelství Lidové noviny, 2012, 647 s. ISBN 978-80-7422-190-3.

VODIČKA, Karel. CABADA, Ladislav. *Politický systém České republiky: historie a současnost*. Vyd. 1. Praha: Portál, 2003, 351 p. ISBN 80-717-8718-3.

Internetové zdroje:

CZSO a: Mapa volebních obvodů pro volby do Senátu PČR. *Český statistický úřad* [online]. 2005 [cit. 2013-04-4]. Dostupné z: <http://www.czso.cz/csu/2005edicniplan.nsf/tab/EA003E9081>

CZSO b: Mapa volebních obvodů pro volby do Senátu PČR Praha, Brno, Ostrava, Karviná. *Český statistický úřad* [online]. 2005 [cit. 2013-04-4]. Dostupné z: <http://www.czso.cz/csu/2005edicniplan.nsf/tab/EA003EDF8D>

Euroskop: Senát a EU. *Euroskop* [online] [cit. 2013-04-15]. Dostupné z: <http://www.euroskop.cz/8967/sekce/senat-a-eu/>

En.wikipedia: Bicameralism. *Wikipedia* [online]. 2013 [cit. 2013-04-16]. Dostupné z: <http://en.wikipedia.org/wiki/Bicameralism>

EZ: Žaloba na Klause by měla mít následky. Zrušme Senát! žádá strana. *Euro zprávy* [online]. 2013 [cit. 2013-04-16]. Dostupné z: <http://domaci.eurozpravy.cz/politika/66350-zaloba-na-klause-by-mela-mit-nasledky-zrusme-senat-zada-strana/>

Hanáček, Vladimír. Volební systém do polského Senátu [online]. *E-polis.cz*, 27. leden 2011. [cit. 2013-04-30]. Dostupné z WWW: <http://www.e-polis.cz/komparace/580-volebni-system-do-polskeho-senatu.html> ISSN 1801-1438.

HN: Zazvoní Senátu umíráček?. *Hospodářské noviny* [online]. 2006 [cit. 2013-04-26]. Dostupné z: <http://hn.ihned.cz/c1-18971090-lukas-jelinek-zazvoni-senatu-umiracek>

KLÍČ, Zbyněk. Cevro: Jak zreformovat Senát?. *ODS* [online]. 2004 [cit. 2013-04-26]. Dostupné z: <http://www.cevro.cz/cs/30166-jak-zreformovat-senat>

Pehe: Ach ten Senát!. *PEHE* [online]. 2007 [cit. 2013-04-26]. Dostupné z: <http://www.pehe.cz/Members/redaktor/ach-ten-senat/?searchterm=Sen%C3%A1t>

Pehe: Konec Senátu. *PEHE* [online]. 2000 [cit. 2013-04-26]. Dostupné z: <http://www.pehe.cz/clanky/2000/konec-senatu/?searchterm=Sen%C3%A1t>

Pehe: Má existence Senátu smysl?. *PEHE* [online]. 2005 [cit. 2013-04-26]. Dostupné z: <http://www.pehe.cz/clanky/2005/ma-existence-senatu-smysl/?searchterm=Sen%C3%A1t>

Pehe: Občasné úvahy o zrušení Senátu jsou utopií. *PEHE* [online]. 1998 [cit. 2013-04-26]. Dostupné z: <http://www.pehe.cz/clanky/1998/obcasne-uvahy-o-zruseni-senatu-jsou-utopii/?searchterm=Sen%C3%A1t>

PSPČR: přijímání zákonů. *Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR* [online]. 2013 [cit. 2013-03-15]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/hp.sqw?k=173>

Senát PČR: Kolovratský palác. *Senát Parlamentu ČR* [online]. 2013 [cit. 2013-04-12]. Dostupné z: http://www.senat.cz/informace/z_historie/palace/kolowrat.php?ke_dni=6.1.2013&O=8

Senát PČR: K úvahám o regionalizaci českého Senátu. *Senát Parlamentu ČR* [online]. 2001 [cit. 2013-04-26]. Dostupné z: http://www.senat.cz/xqw/xervlet/psssenat/webNahled?id_doc=50213&id_var=42597

Senát PČR a: Organizační schéma Kanceláře Senátu. *Senát Parlamentu ČR* [online]. 2013 [cit. 2013-03-15]. Dostupné z: http://www.senat.cz/kancelar/organizace/schema/index.php?ke_dni=6.1.2013&O

Senát PČR b: Práce ve výborech a jednání pléna. *Senát Parlamentu ČR* [online]. 2013 [cit. 2013-04-15]. Dostupné z: http://www.senat.cz/senat/evropa/vybory_a_plenum/index.php?ke_dni=6.1.2013&O=8

Senát PČR c: Senát a EU. *Senát Parlamentu ČR* [online]. 2013 [cit. 2013-04-20]. Dostupné z: http://www.senat.cz/senat/evropa/index.php?ke_dni=26.10.2012&O=

Senát PČR c: Valdštejnský palác. *Senát Parlamentu ČR* [online]. 2013 [cit. 2013-04-12]. Dostupné z: http://www.senat.cz/informace/z_historie/palace/valdstejn.php?ke_dni=6.1.2013&O=8

SOBOTKA, Přemysl: Má se ze Senátu stát komora regionů?. *Občanská demokratická strana* [online]. 2012 [cit. 2013-04-26]. Dostupné z: <http://www.ods.cz/clanek/913-ma-se-ze-senatu-stat-komora-regionu>

Periodika a novinové zdroje

Senát. Praha: Kancelář Senátu Parlamentu ČR, 1997, roč. 1, č. 1.

Senát. Praha: Kancelář Senátu Parlamentu ČR, 1999, roč. 3, č. 2.

Senát. Praha: Kancelář Senátu Parlamentu ČR, 1999, roč. 3, č. 3.

Senát. Praha: Kancelář Senátu Parlamentu ČR, 2000, roč. 4, č. 2.

Senát. Praha: Kancelář Senátu Parlamentu ČR, 2001, roč. 5, č. 2.

Senát. Praha: Kancelář Senátu Parlamentu ČR, 2007, roč. 11, č. 1

Klatovský deník, 25. listopadu 1996, V ročník, 3 s.

Klatovský deník, 18. listopadu 1996, V ročník 5 s.

Právní předpisy

Zákon č. 1/1993 Sb. Ústava ČR

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

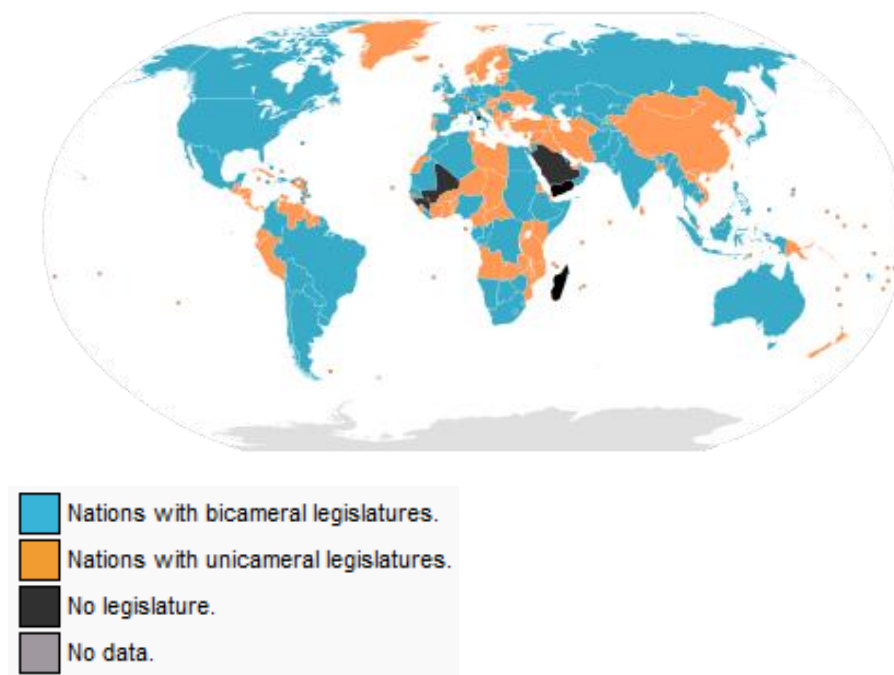
Zákon č. 247/1995 Sb. o volbách do Parlamentu ČR

zákon č. 107/1999 Sb. jednací řád Senátu

zákon č. 121/1920 Sb. ústava ČSR

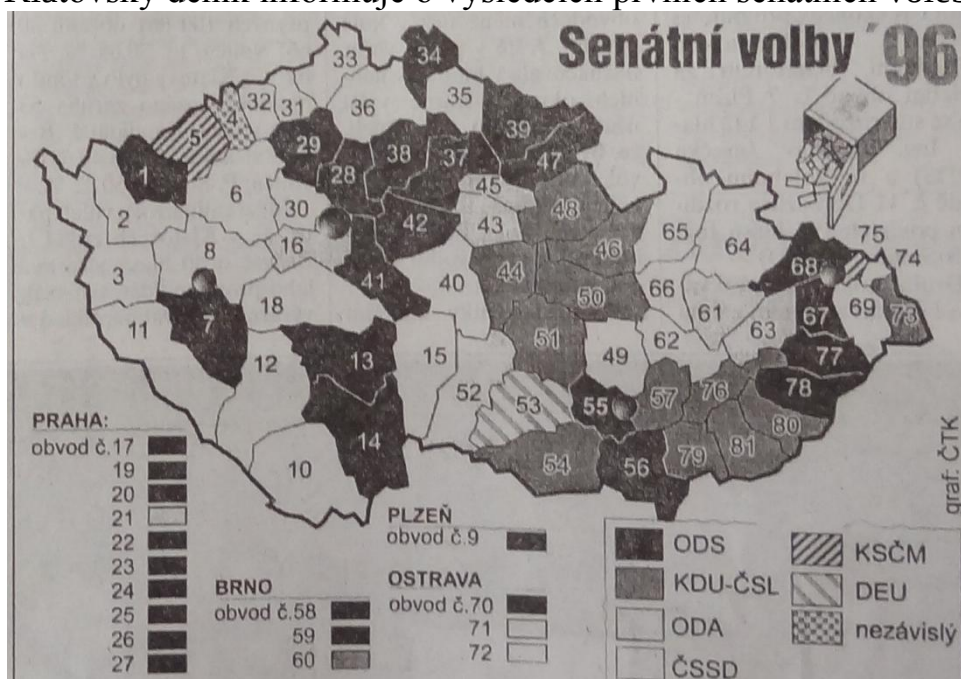
11. Přílohy

Dvoukomorové parlamenty ve světě - znázorněné modře



Zdroj: <http://en.wikipedia.org/wiki/Bicameralism>

Klatovský deník informuje o výsledcích prvních senátních voleb



Zdroj: Klatovský deník, 25. listopadu 1996

Přehled předsedů a místopředsedů Senátu ČR

1. funkční období (1996-1998)

předseda: Petr Pithart

místopředsedové: Vladimír Zeman, Ivan Havlíček, Jaroslava Moserová, Přemysl Sobotka, Bohumil Kulhánec

2. funkční období (1998-2000)

předseda: Libuše Benešová

místopředsedové: Ivan Havlíček, Přemysl Sobotka, Petr Pithart, Jaroslav Musial

3. funkční období (2000-2002)

předseda: Petr Pithart

místopředsedové: Přemysl Sobotka, Jan Ruml, Zdeněk Vojtěch

4. funkční období (2002-2004)

předseda: Přemysl Sobotka

místopředsedové: Přemysl Sobotka, Jan Ruml, Ladislav Svoboda, Mirek Topolánek

5. funkční období (2004-2006)

předseda: Přemysl Sobotka

místopředsedové: Petr Pithart, Jiří Liška, Edvard Ouzký, Petr Smutný

6. funkční období (2006-2008)

předseda: Přemysl Sobotka

místopředsedové: Petr Pithart, Jiří Liška, Jan Rakušan, Jiří Šneberger

7. funkční období (2008-2010)

předseda: Přemysl Sobotka (do 13. Listopadu 2010)

místopředsedové: Alena Gajdůšková, Jiří Liška, Petr Pithart, Jiří Šneberger, Milan Štěch

8. funkční období (2010- 2012)

předseda: Milan Štěch

místopředsedové: Přemysl Sobotka, Alena Gajdůšková, Alena Palečková, Petr Pithart, Zdeněk Škromach

9. funkční období (2012-)

předseda: Milan Štěch

místopředsedové: Alena Gajdůšková, Miluše Horská, Přemysl Sobotka, Zdeněk Škromach

Přehled členů výborů v prvním funkčním období

PRVNÍ FUNKČNÍ OBDOBÍ 1996 - 1998 předseda Petr Pithart místopředsedové Vladimír Zeman (do 19. 3. 1998) Přemysl Sobotka Ivan Havlíček Jaroslava Moserová Bohumil Kulhánek (od 19. 3. 1998)	VÝBOR MANDÁTOVÝ A IMUNITNÍ předseda Luděk Zahradníček členové Bohumil Čada Jarmila Filipová Vladislav Malát Jaroslav Musial Oto Neubauer Alena Palečková Pavel Rychetský Jitka Seitlová Jan Voráček Jiří Vyvadil Jan Zahradníček	VÝBOR PETIČNÍ, PRO LIDSKÁ PRÁVA, VĚDU, VZDĚLÁVÁNÍ A KULTURU předseda František Vízek členové Jan Benda Pavel Eybert Karel Floss Josef Jařab František Konečný Jan Koukal Egon Lánský Vladislav Malát Eva Nováková Irena Ondrová Antonín Petráš Karel Vachta
ORGANIZAČNÍ VÝBOR předseda Petr Pithart členové Ivan Havlíček Milan Kondr Jaroslava Moserová Jaroslav Musial Pavel Rychetský Přemysl Sobotka Jiří Šenkýř Vladimír Zeman Michael Žantovský	VÝBOR PRO HOSPODÁŘSTVÍ, ZEMĚDĚLSTVÍ A DOPRAVU předseda Jaroslav Jurečka členové Karel Burda Ladislav Drlý Karel Korytář Jiří Liška Alfréd Michalík Vladimír Optl Jaroslav Petřík Václav Reitinger Jiří Rüchl Emil Škrabíš Mirek Topolánek Jan Zapletal	

VÝBOR PRO ZAHRANIČNÍ VĚCI, OBRANU A BEZPEČNOST předseda Michael Žantovský členové Zdeněk Babka Václav Benda Oldřich Dočekal Jan Kavan Jan Krámek Vítězslav Matuška Peter Morávek Josef Pavlata Jiří Pospíšil Milan Špaček Luděk Zahradníček	VÝBOR PRO ÚZEMNÍ ROZVOJ, VEŘEJNOU SPRÁVU A ŽIVOTNÍ PROSTŘEDÍ předsedkyně Libuše Benešová členové Jiří Brýdl Bohumil Čada Pavel Heřman Václav Jehlička Zdeněk Klausner Václav Mencl Miloslav Müller Oto Neubauer Libor Pavlů Jitka Seitlová Petr Smutný Zdeněk Vojtíš	ÚSTAVNĚ PRÁVNÍ VÝBOR předseda Pavel Rychetský členové Richard Falbr Jarmila Filipová Milan Kondr Bohumil Kulháněk Jaroslav Musial Jiří Pavlov Richard Salzmänn Jiří Stodůlka Jiří Šenkýř Věra Vašínková Jan Voráček Jiří Vyvadil
VÝBOR PRO ZDRAVOTNICTVÍ A SOCIÁLNÍ POLITIKU předseda František Bartoš členové Karel Barták Miroslav Coufal Jaroslav Horák František Jirava Vladimír Kulháněk Alena Palečková Ladislav Svoboda Vlasta Svobodová Milan Štěch Vlastimil Šubrt Jan Zahradníček		

Jihočeská vědecká knihovna
v Českých Budějovicích

Zdroj: Deset let českého Senátu 2005: 19-20