Jihočeská univerzita v Českých Budějovicích
Teologická fakulta

Bakalářská práce

Senát České republiky – ústavní pojistka demokracie

Vedoucí práce: Mgr. Kateřina Hyková
Autor práce:Vladimír Stráský
Studijní obor: Sociální a charitativní práce
Ročník: III.

Červen 2008

Prohlašuji, že jsem bakalářskou práci vypracoval samostatně s využitím uvedených pramenů a literatury uvedených 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 elektronickou cestou ve veřejně přístupné části databáze STAG provozované Jihočeskou univerzitou v Českých Budějovicích na jejích internetových stránkách.

Vladimír Stráský, červen 2008 v Českých Budějovicích

Děkuji vedoucí mé bakalářské práce Mgr. Kateřině Hykové
za cenné rady, připomínky, metodické vedení práce a trpělivost.

OBSAH

ÚVOD 5
1. SENÁT A BIKAMERALISMUS 6
1.1 Politické důvody pro ustanovení senátu 9
1.2 Politologické důvody pro ustanovení senátu 13
1.3 Senát u nás a v cizině 16
1.3.1 Senát v cizině…..... 17
1.3.2 Česká republika (první republika a vývoj po roce 1989)……...21
2. FUNGOVÁNÍ SENÁTU ČR 25
2.1 Partikulární příklady politické role senátu ČR 27
ZÁVĚR 31
DISKUZE 35
Souhrnné vyhodnocení příkladů 38
PŘÍLOHA 40
SOUHRN UŽITÉ LITERATURY 41

ÚVOD

V roce 2006 slavil Senát České republiky deset let své existence. Předložená práce si klade za cíl ukázat důležitost Senátu (a horních komor parlamentu obecně) a jeho pozitivní roli v našem ústavním pořádku. K tomu nám budou sloužit argumenty, které můžeme hrubě rozdělit do tří základních skupin. Prvním argumentem je samozřejmě ohlédnutí za dvanáctiletou činností Senátu (kapitola 2). V tomto případě upozorním i na některé konkrétní příklady (podkapitola 2.1), na kterých se ukazuje důležitost horní komory našeho parlamentu. Samotné příklady však nestačí, domnívám se, že je důležité uvést také politické zdůvodnění existence Senátu. Proto se věnuji také debatě o smyslu Senátu, která provázela několik let dlouhý proces jeho ustanovení a zvolení (kapitola 1.1). Zároveň z odborné literatury vyberu základní argumentaci politologů ve prospěch existence druhých komor (1.2).

K lepšímu pochopení funkce druhých komor pak připojuji komparaci ustanovení, historického vývoje a fungování druhých komor ve Velké Británii, USA, Francii a České republice (kapitola 1.3). Ačkoli každá komora má svá specifika, domnívám se, že shodně vyjadřují důležitost horních komor, jakožto legislativní a demokratické pojistky v tom kterém ústavním systému a díky své rozdílnosti od komor dolních mohou plnit různé role (komunikátor, regionální ombudsman, viz níže), které jiné instituce nezvládají, a které občané vítají.

Na závěr se pokusím nastínit, jaké další kroky mohou být podniknuty, aby Senát získal důstojné místo v povědomí společnosti a zároveň posílil svoji důležitou roli v našem ústavním systému (kapitola 3.2).

Jako přílohu k práci jsem doplnil schémata legislativního procesu v České republice. Z tohoto náčrtu je lépe patrná funkce a postavení Senátu v českém legislativním a ústavním pořádku.

1. SENÁT A BIKAMERALISMUS

Při tvorbě Ústavy samostatné České republiky nebyla veřejným diskusím, ať již laické či odborné veřejnosti, o záměrech připravovaného základního zákona věnována řádná pozornost. Zmapovat tedy základní údaje o vzniku a fungování dvoukomorového parlamentního systému v ČR není tedy ani po letech vůbec jednoduché. V této kapitole se věnuji základním charakteristikám dvoukomorových parlamentů a porovnání vzniku a fungování Českého senátu s dalšími druhými komorami v zahraničí.

Zákonodárná pravomoc je ve dvoukomorových parlamentech rozdělena mezi dvě sněmovny (komory), které přijímají zákony v ústavou dané posloupnosti a spolupráci. Zhruba v polovině dvoukomorových parlamentů ve světě je legislativní funkce svěřena jednotlivým komorám tak, že jsou komory - v podstatě - rovnoprávné, oběma musí návrh zákona projít a musí být odsouhlasen, než se stane zákonem. Detailní úprava je však rozdílná. V zásadě rovnoprávné postavení v legislativním procesu mají většinou komory ve federálních státech.[1]

Bikameralismus, tj. „dvoukomorovost“, označuje typ parlamentu (zákonodárného orgánu zastupujícího národ či lid) strukturovaného do dvou komor (sněmoven). Obě komory se podílejí na výkonu funkcí parlamentu, zejména na zákonodárném procesu, jsou na sobě více či méně nezávislé a více či méně se od sebe odlišují.[2] Avšak takřka všude, kde se s druhými komorami setkáváme, byly a jsou kritizovány a zpochybňovány. Mezi čestné výjimky patří USA a podobně je tomu ve Švýcarsku nebo Francii posledních desetiletí.

Pokud jde o terminologické odlišení „horní“ a „dolní“ komora, vztahuje se spíše k období postupné demokratizace a rozšiřujícího se volebního práva než k současnosti. Jejich historické konstituování je spojeno převážně s revolucemi, obecněji se sociálními a mocenskými změnami v jednotlivých státech.[3] Horní komory, komory aristokratické, zastupitelské sbory privilegovaných vrstev, byly

[1] Srov. Reschová J. Druhé komory v evropských Parlamentech, Syllová, J. Parlamentní institut Praha.

[2] Jičínský, Z. Dvoukomorový Parlament ČR, Parlamentní zpravodaj.

[3] Srov. Kysela, J. Senát Parlamentu České republiky v historickém a mezinárodním kontextu, kap. II.

koncipovány jako sociální a politická brzda, zásadně rovnomocná komoře demokratické.

Právník a politolog Jan Kysela shrnuje obecnou roli dvoukomorových parlamentů do několika bodů.[4] Podle Kysely jsou dvoukomorové parlamenty často zamýšleny jakožto součást systému „brzd a protivah", případně jakožto pojistka jednotlivých státních funkcí. Přispívají k efektivnímu výkonu moci, současně ale také k jejímu omezení a kontrole, k ochraně nejrůznějších menšin. Jsou pojítkem mezi občanem a státem všude tam, kde stav a struktura společnosti varuje před spoléháním se na reprezentaci jedinou sněmovnou. Slouží k hledání a nalézání širší shody, než je shoda rodící se v jediném okamžiku, v jediném zákonodárném sboru. Vycházejí z přesvědčení o lidské omylnosti a možném selhání.

Omylům ani selháním se samozřejmě nedá zabránit ani v sebelepším možném politickém systému. Chyby a omyly však mohou být však minimalizovány, případně nemusí mít tak závažné následky. Jedině z těchto základů může vyrůstat demokratický právní stát, jedině toto vědomí může garantovat stabilní trvání demokratické a otevřené společnosti.

K naplnění role druhé komory je však nutné, aby druhá komora byla silná, mohla účinně kontrolovat dolní sněmovnu, nesmí být však tak silná, aby znemožnila vládě vládnout, a to jak vyslovením nedůvěry, tak i trvalým blokováním vládních návrhů zákonů, jež mají podporu první komory. Politická moc přitom pochází ve věku demokracie jen z voleb, a to spíše z voleb přímých než nepřímých. Má-li tedy být druhá komora dosti silná, musí být volená, současně ale musí být jiná než také volená komora první. Tak může být naplněna: a) nepřímou volbou (např. Rakousko, Francie a Nizozemí), b) přímou volbou podle principu teritoriálního zastoupení (USA, Švýcarsko), c) volbou podle principu korporativního zastoupení (Irsko), d) volbou členy první komory (Norsko, Island).

Shora vymezenou úlohu péče o zákonodárství, reprezentanta specifických zájmů, pojistky liberální demokracie může druhá komora uvést ve skutek dvěma základními oprávněními. Těmi jsou jednak revidování (kontrola) zákonů, včetně nutného souhlasu se změnami ústavy, jednak intervence v případech nutných

[4] Srov. Kysela, J. Senát Parlamentu České republiky v historickém a mezinárodním kontextu, kap. II.

k stabilizaci veřejného mínění, čímž se získává čas pro další diskusi a hledání konsensu v národě.[5]

[5] Bogdanor, V. The problem of the Upper House.

1.1 Politické důvody pro ustanovení senátu[6]

Kdy se poprvé objevila idea Senátu na české politické scéně zřejmě nelze přesně zjistit. Nicméně již v závěru roku 1990 se k Senátu vyslovila ve svém programovém dokumentu „Cesta ke svobodné společnosti“ vznikající Občanská demokratická aliance.[7] V českých poměrech byly takovéto úvahy až plodem poznání blížícího se rozpadu společného státu. Při předchozích pokusech o inovace ústavního systému České republiky se s dvoukomorovým parlamentem nepočítalo.[8]

Od 14. července 1992 zasedá Komise předsednictva České národní rady pro Ústavu ČR. Dvoukomorový parlament je pro ni již, zdá se, samozřejmost. Poslanecká komise přijala výchozí dokument *„Zásady Ústavy České republiky zpracované dne 18. 7. 1992*“. Podle těchto „Zásad“ by Ústava „měla být jednoduchá a navazovat na osvědčené tradice Ústavní listiny z r. 1920“, včetně její systematiky. Česká republika měla být parlamentním demokratickým státem založeným na občanském principu.

V oddílu „Moc zákonodárná“ se uvádí:

„Ústava vychází z dvoukomorového parlamentu jako jediného zákonodárného 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 dvoukomorový systém být funkční, je nutné, aby kompetence obou komor byly v maximální míře diferencovány. V legislativním procesu má být poslanecká sněmovna především právotvorná, 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

[6] Následující kapitola čerpá nejvíce z dokumentů archivu Poslanecké sněmovny, které jsou veřejně dostupné na www.psp.cz a studií Mansfeldová, Z. (vyd.) (2001), Kysela, J. (2000), Kysela, J. (vyd.) (1999).

[7] Vystoupení poslance Ivana Maška (těsnopisecká zpráva ze schůze ČNR dne 17.12. 1992), str. 67.

[8] Srov. Filip, J. (1993), str.171-174.

listině z roku 1920, vést trestní řízení proti předsedovi a členům vlády a pro velezradu stíhat prezidenta na základě žaloby poslanecké sněmovny.“ Obě komory měly být rozpustitelné.

Od samého počátku byl jasný pohled zásadních přívrženců Senátu, který o něco později veřejnosti přiblížil významný člen poslanecké komise Tomáš Ježek. V ústavní sekci konference „Idea české státnosti“ řekl mj. v rámci referátu příznačně nazvaném „*Hayekovská inspirace v nové české ústavě*“ toto: „Myslím si, že nejdůležitější inovací české ústavy tak, jak je v současné době sepisována, je zavedení dvoukomorového parlamentu. Chtěli bychom, aby horní komora – senát – měla silnou tendenci zabývat se zdokonalováním pravidel, která dohromady vytvářejí soukromé právo, tj. právem trestním, občanským a obchodním. V ideálním případě by měla být zakotvena výlučná pravomoc senátu nad těmito vyjmenovanými oblastmi práva.“… Senát nemá odrážet „krátkodobé zájmové spory politických stran, regionů a skupin obyvatel“, naopak má být co nejstabilnější a „soustředěn na zdokonalování dlouhodobě platných pravidel chování, tj. těch pravidel, která jsou právě tím hledaným obsahem pojmu „společný zájem české společnosti“.“[9] Z Ježkem uvedených důvodů byli zastánci této koncepce Senátu (např. Marek Benda, Ivan Mašek) proti zřízení Senátu jako reprezentanta regionů.

Naopak představa regionálního Senátu byla v červenci a srpnu 1992 blízká zástupcům Levého bloku, Hnutí za samosprávnou demokracii – Společnosti pro Moravu a Slezsko, v jisté míře též Liberálně sociální unii. Řešení vztahu Senátu k regionům bylo několik: od volby v relativně malých jednomandátových obvodech vytvářející vztah mezi senátorem a místem, přes blíže nespecifikovaný požadavek rovného zastoupení regionů, až po volbu senátorů krajskými zastupitelstvy. Ve chvíli, kdy se ukázalo, že myšlenka Senátu jako obhájce zájmů regionů či zemí nebude většinou poslanecké komise akceptována, stal se postoj zmiňovaných stran ke druhé komoře rezervovaným, v případě Levého bloku dokonce odmítavým.

Zásadně odmítán byl Senát od počátku pouze Sládkovými republikány, za nadbytečný jej pokládala také většina sociálních demokratů.

[9] Tomáš Ježek podle záznamu z „Idea české státnosti“ (těsnopisecký záznam z konference konané 24.-25. října 1992 na Pražském hradě), str. 71.

V polovině srpna (6. schůze poslanecké komise z 18. srpna 1992) byla představa budoucího Senátu konkretizována takto: Měla-li být Poslanecká sněmovna volena poměrným volebním systémem, musel být pro Senát použit volební systém jiný, nejspíše většinový. Každopádně měly být obě komory voleny přímo. Senátorů mělo být 99-100, měli se obměňovat po částech a být starší 40 let. Volební období mělo trvat 6-8 let. Senát měl být nerozpustitelný, vybavený zákonodárnou iniciativou a právem projednávat všechny zákony, s výjimkou zákona o státním rozpočtu. Senát mohl v určité lhůtě návrh zákona schválit, zamítnout nebo vrátit s pozměňovacími návrhy, konečné rozhodnutí náleželo Poslanecké sněmovně.

S takto konstruovaným Senátem nesouhlasili sociální demokraté, republikáni a zástupci Levého bloku. Občanská demokratická aliance doporučovala zřídit Senát volený na 8 let, přičemž každé 4 roky by se obměňovala polovina z celkem 50 až 150 senátorů volených většinovým volebním systémem v jednomandátových obvodech. Senát by se soustřeďoval převážně na projednávání soukromoprávních zákonů.

V polovině září vládní komise předložila pracovní materiál, který předpokládal účast Senátu pouze při projednávání omezeného počtu otázek. Souhlasu Senátu bylo podle tohoto návrhu třeba k přijetí ústavního zákona a usnesení o vypovězení války. Obě komory by pak projednávaly společně jen zákony upravující jejich vzájemné vztahy, podmínky vzniku a rozsah nároků poslanců a senátorů, volební zákony a tzv. prezidentské mezinárodní smlouvy. Senát měl být výlučně oprávněn zřizovat vyšetřovací komise.

Teprve v listopadu 1992 bylo Senátu přiřčeno oprávnění přijímat zákonná opatření, do té doby se počítalo se stálým výborem obou komor. Počet senátorů se ustálil na 81 s šestiletou délkou mandátu. Bylo dosaženo shody na parciálním obměňování po dvou letech. Poslanec za ODA Ivan Mašek ještě v samém závěru prací na návrhu Ústavy doporučoval, aby bylo při vetování zákona prezidentem republiky zohledněno předchozí vrácení návrhu zákona Senátem. Poslanecká sněmovna by v takovém případě musela veto „přehlasovat“ více hlasy.

Jaké tedy byly argumenty našich politiků ve prospěch či proti Senátu? Václav Havel píše: „Já osobně jsem bezvýhradně na straně oné menšiny, která je pro

jednokomorový parlament.“[10] Svůj názor dále odůvodňuje nebezpečím zdržování zákonodárného procesu v čase fundamentálních změn právního řádu, nákladností druhé komory pro nepříliš bohatý stát a ne právě uspokojivými zkušenostmi se senátem z dob První republiky. Jelikož však o zřízení Senátu již bylo rozhodnuto, přiklání se Havel ke koncepci Senátu jako reprezentace regionů. Havel dále přibližuje svou představu ustavování Senátu (nepřímá volba krajskými zastupitelstvy), jeho pravomocí a působností. Senát by projednával pouze návrhy ústavních zákonů a návrhy těch zákonů, které se dotýkají „územního členění, kompetencí regionálních samospráv, práv obcí atd.“ Dále by měl Senát disponovat zákonodárnou iniciativou a oprávněním přijímat zákonná opatření v době rozpuštění Sněmovny. Jak vidno, Senát podle představ Václava Havla je Senátem velmi slabým.

Poněkud sofistikovanějšími politologickými a historickými argumenty, ještě jednou obhajoval Senát při projednávání vládního návrhu Ústavy Ivan Mašek (viz výše): „Víme, že instituce senátu může být důležitou součástí systému kontrol a protivah státní moci, může mít smysl při dělbě zákonodárné činnosti i úlohu stabilizujícího prvku v období politických krizí.“[11]

Avšak ani po zanesení do ústavu se Senát nesetkal v nově transformované Poslanecké sněmovně s příliš vřelým přijetím. Návrh příslušného ústavního zákona byl opakovaně zamítnut, naposledy 25. února 1993. Mezi pravděpodobné motivy poslanců podle Jana Kysely patřila: 1. Nechuť dělit se o moc s poslanci Federálního shromáždění, kteří představovali špičky politických stran, „první ligu“. 2. Obava ze zpomalení hospodářské reformy intervencemi senátorů. 3. Pochybnosti o legitimitě orgánu složeného z poslanců zvolených do jiného zákonodárného sboru. 4. Nerozpustitelnost Poslanecké sněmovny po dobu, kdy není ustaven Prozatímní Senát, ani Senát.[12]

[10] Václav Havel v nepublikovaném textu „Několik poznámek na téma české ústavy“ (archiv Poslanecké sněmovny).

[11] Vystoupení poslance Ivana Maška (těsnopisecká zpráva ze schůze ČNR dne 17.12. 1992), str. 67.

[12] Kysela J. Senát Parlamentu České republiky v historické a mezinárodním kontextu, str. 116.

Zákon o volbách do Parlamentu byl nakonec přijat v roce 1995.[13] Ani tehdy však diskuse o smysluplnosti a potřebnosti Senátu neustala. Poukazovalo se na fakt, že zákonodárný proces je funkční i bez Senátu, také jeho další pravomoci může převzít Poslanecká sněmovna (viz např. souhlas se jmenováním soudců Ústavního soudu v roce 1993, volba prezidenta republiky v témže roce). Mezi kritiky dosud neexistujícího Senátu byli zejména voliči a poslanci původní formace Levý blok, sociální demokracie, republikánů, ale také část ODS. Ještě v březnu 1994 mluvil Václav Klaus (ODS) o „velmi sporně potřebné komoře Parlamentu – Senátu". Na podzim 1995 charakterizovali někteří opoziční politici Senát jako „stafáž pro státní návštěvy" (Václav Grulich z ČSSD) nebo „odkladiště přestárlých politiků a drahý pochybný luxus pro daňové poplatníky" (Rudolf Opatřil z ČMUS).[14]

1.2 Politologické důvody pro ustanovení senátu

Stejně jako politické reprezentace byla v otázce Senátu rozdělena i politologická obec. Politolog Jiří Kunc tvrdil, že Poslanecká sněmovna, která je nerozpustitelná, vybavená mocí sesadit vládu a žalovat prezidenta republiky, s poslanci obdařenými rozsáhlou imunitou koncipovanou jako osobní privilegium je víceméně „horní, šlechtické části dvojího lidu, jehož existencí odůvodňoval již Montesquieu nutnost dvoukomorového sboru".[15] Podle něj není druhá komora v etnicky, lingvisticky i nábožensky homogenním státě nezbytná. Naopak podle něj může dojít ke zbytečnému konfliktu na základě stejně silné legitimity obou komor či k zadrhnutí a zpomalení legislativního systému.

Jak ale uvádí Petr Pithart, senáty a obecně druhé komory jsou příležitostí podívat se na věc ještě jednou.[16] Mohou opravit chyby či zbrklá rozhodnutí sněmovny, případně mají další možnosti přizvat si ke konzultaci nad zákony

[13] Zákon č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky.

[14] Citováno podle zpravodajství ČTK.

[15] Kunc, J.Senát: Jaká auctoritas? Literární noviny – Přítomnost (2.6.1994).

[16] Petr Pithart v předmluvě ke Kysela, J. (2000).

například odbornou veřejnost či profesionály z dané oblasti. Takto pak celkově přispívají k legislativní kvalitě české politiky. V tomto bodě můžeme druhé komory považovat za účinnou ochranou politického stranictví.

Senát také může být jistou pojistkou proti tomu, co Fareed Zakaria nazývá „neliberální demokracie“. Tento frekventovaný pojem označuje režim, který sice byl nastolený svobodnými demokratickými volbami, avšak ignorujícího ústavou daná omezení moci a upírající občanům základní práva a svobody.[17] Senát se díky svému volebnímu systému a postavení senátora ve svém okrsku (viz níže) může stát institucí zprostředkovávající užší kontakt občana s politikou.

Zdvojený, a k vnitřnímu dialogu zkonstruovaný Parlament je jednou z těchto záruk skutečně liberální demokracie. Podle Petra Pitharta to ovšem platí za dvou předpokladů.[18] Prvním je, že dvě komory tohoto parlamentu se od sebe odlišují jakožto důsledek rozdílných způsobů, jimiž jsou vytvářeny – tedy bez ohledu na to, kdo jsou zrovna jako poslanci a senátoři zvoleni. Druhým předpokladem je, že dialog mezi komorami není pouhou konverzací, nýbrž že v procesu tvorby práva má za jistých předvídaných okolností závazné důsledky.[19]

Odlišnosti obou komor zakládají nejen rozdíly mezi důsledky poměrného a většinového volebního systému, ale také okolnost, že senátoři jsou voleni na šest let, tak, že se vždy po dvou letech volí jedna třetina senátorů. Časový horizont starostí senátora je tedy vždy delší než časový horizont starostí poslance, přičemž není podstatné, že rozdíl v délce volebního období činí jen dva roky, ani to, že šest let má před sebou vždy jen třetina senátorů. I tento nevelký rozdíl dvou let stačí k tomu, aby se Senát nemusel sebezáchovně upínat na plus mínus čtyřletý rytmus střídání politických stran v čele exekutivy a jí podporující většiny ve Sněmovně. Dává mu možnost vidět problémy z odstupu, který si Sněmovna, upnutá na kontrolu stávající vlády, nemůže vždy dovolit.[20]

[17] Zakaria, F. Budoucnost svobody, str. 109-146, 309nn.

[18] Z textu senátora Petra Pitharta jsem se snažil vybrat argumenty politologické a nikoli politické.

[19] Pithart, P. Senát jako stabilizující prvek politického systému, str. 11-12.

[20] Pithart, P. Senát jako stabilizující prvek politického systému , str. 12.

Stejně tak Giovanni Sartori uznává jistou kontrolní roli druhých komor, avšak podobně jako Jiří Kunc varuje před faktickým vzájemným vetováním, pokud by obě komory byly stejně silné a legitimní.[21] Pokud jsou obě dvě komory příliš podobné (tj. jsou voleny stejným způsobem a mají stejnou moc v ústavním pořádku státu), pak je jedna z nich vlastně zbytečná. Na druhou stranu, pokud jsou komory příliš rozrůzněné, je pravda, že plní lépe roli kontrolní a poradní instituce, avšak mohou velmi protahovat a zdržovat celý legislativní systém.

Argumenty pro existenci druhé komory v Českém prostředí shrnuje článek Lubomíra Brokla ve sborníku Brněnské university.[22] Na rozdíl od poslance je senátorův mandát blíž individuálním občanům - k voličům s jejich lokálními problémy a zájmy. Tím pádem komunikace mezi senátorem a občanem neprobíhá primárně prostřednictvím politického stranictví, formálně politicky, ale spíše osobně, individuálně. Tím pádem senátor působí více „lokálně“ nežli jeho protějšek z poslanecké sněmovny. Jako takový pak doplňuje roli poslance a zaplňuje volné místo komunikátora mezi lokální politikou a tzv. vysokou politikou.

Brokl dále také uvádí důvody pro Senát, jakožto instituci v ústavním pořádku.[23] Díky svému způsobu obnovování je méně politicky štěpen a vyhraněn než sněmovna. V důsledku toho Senát funguje více regionálně a odborně než Poslanecká sněmovna, která funguje víceméně stranicko-politicky. Pravidelné obnovování jedné třetiny senátorů má také za důsledek menší závislost Senátu na dočasných zájmech, cílech, programech a různých kampaních. Pak se může také věnovat dlouhodobějším projektům a koncepčním záležitostem, které přesahují horizont jednoho volebního období poslanecké sněmovny.

[21] Sartori, G. Srovnávací ústavní inženýrství, str. 185-186.

[22] Brokl, L. Argumenty pro Senát ve světle empirického výzkumu, str. 11.

[23] Brokl, L. Argumenty pro Senát ve světle empirického výzkumu, str. 12.

1.3 Senát u nás a v cizině

K dokreslení funkce senátu představíme v následující kapitole fungování a tradici druhých komor ve Velké Británii, USA a Francii. Na pozadí těchto komor s dlouhou a rozdílnou tradicí pak uvedu základní charakteristiky fungování Senátu parlamentu České republiky. Výklad bude strukturován tak, aby vynikly zejména odlišnosti mezi jednotlivými komorami. Pro přehled nejprve uvedu několik možných klasifikací druhých komor.[24]

Pavel Holländer rozlišuje tři typy druhých či horních parlamentních komor, které jsou založené na všeobecně demokratickém principu zastoupení:

- Prvním typem je konzervativní komora, komora zajišťující protiváhu komoře demokratické. Může to být komora s dědičným členstvím, případně ze jmenovaných členů (a různé kombinace). Příkladem je britská Sněmovna lordů.
- Druhým typem je tzv. federativní komora či komora zemí (USA, SRN).
- Třetím typem je komora korporací či tzv. profesní komory.[25]

V tomto dělení je však problém, kam zařadit takové horní komory, jakou je třeba náš Senát. Nejblíže má k druhé, regionální podobě, avšak v žádném případě se nejedná o federativní prvek v ústavním pořádku.

Jindřiška Syllová[26] spojuje význam druhých komor zejména s federativním uspořádáním státu (např. USA, SRN, Belgie). Druhé komory jsou zde především součástí institucionálního systému zajišťujícího rozdělení moci mezi složený stát a státy dílčí (horizontální dělba moci) – jsou složeny ze zástupců jednotlivých prvků složeného státu. Všude je jejich souhlas nezbytný ke změnám Ústavy, silné postavení mají i při přijímání běžných zákonů (v tomto případě se hovoří o tzv. „rovném bikamerismu“).

[24] Tato kapitola čerpá především ze studií: Reschová J. (1997); Klokočka, V., Wagnerová, E. (1997) a Syllová, J. (1999).

[25] Holländer, P. Základy všeobecné státovědy, str. 157 – 158.

[26] Pavlíček, V. a kol. Ústavní řád České republiky, str. 244 a násl.

Dalším typem jsou druhé komory plnící výhradně roli zákonodárného korektivu, případně též stabilizátoru politického života (Velká Británie, Kanada, Nizozemí, Česká republika, Rumunsko). Bývají významně slabší než komory první. A plní zejména kontrolní a komunikativní role.

1.3.1 Senát v cizině

Velká Británie

Základními funkcemi britské Sněmovny lordů podle A. H. Birche jsou:

1. Revize zákonů a dohled na čistotu legislativního pořádku. Připomínky lordů bývají obvykle vítány a akceptovány, často jich bývají desítky až stovky.

2. Šetřit čas Dolní sněmovny tím, že projednává návrhy nekontroverzních zákonů, které pak rychle procházejí Dolní sněmovnou. Počet oněch nekontroverzních zákonů předložených nejdříve Horní sněmovně může být až 25% z celkového počtu.

3. Být fórem pro debatu o velkých tématech národní politiky, jež zde mohou být debatovány v méně stranickém a formálním duchu.[27]

Zejména doživotní peerové obohacují britskou politiku o cenné zkušenosti a znalosti. Mezi lordy je mnoho bývalých poslanců (Thatcherová, Heath), plejáda bankéřů, ekonomů, vědců, umělců s velkou prestiží. Např. výbor pro Evropskou unii je důstojným a navýsost kompetentním zástupcem parlamentu při zkoumání návrhů nařízení a směrnic Evropské unie (zcela zastínil obdobný výbor Dolní sněmovny) a partnerem vlády.

Tři uvedené klíčové funkce můžeme rozšířit o kontrolu vlády a o funkci nejvyššího soudu Velké Británie. Od roku 1902 jsou sice premiéři rekrutováni výlučně z řad poslanců, peerové však mohou být dosud členy vlády i kabinetu. Člen vlády je v komoře, jejímž není členem, stále zastupován svým státním tajemníkem (parlamentním sekretářem).[28] Ke kontrole vlády je Sněmovna lordů vybavena právem klást ministrům dotazy a přezkoumávat delegované zákonodárství (každá

[27] Birch, A.H. The British system of Goverment, str. 58-60.

[28] Karpiński, J. Slabikář demokracie, str. 12.

z komor se může ohradit proti překročení zákonného zmocnění a vládní dekret-zákon zrušit).

Spojené státy americké

Je-li britská Sněmovna lordů nejstarší druhou komorou, o americkém Senátu můžeme říci, že je nejznámější a typickou ukázkou komory federativní a proto mu věnujeme o něco více prostoru. V ústavním systému USA Senát zastupuje zájmy jednotlivých států; tím se však jeho úkoly zdaleka nevyčerpávají. Důležitým rozdílem oproti jiným zde představovaným druhým komorám je fakt, že Senát působí v podmínkách prezidentského systému.

Články Konfederace z roku 1777, první ústava USA, zřizovaly jednokomorový parlament, slabý tak jako celá konfederativní moc. Tzv. velký kompromis znamenal zřízení dvoukomorového Kongresu, jehož první komora, Sněmovna reprezentantů, měla být volena přímo občany poměrně podle počtu občanů jednotlivých států. Sněmovna reprezentantů je vyjádřením „zásady národní suverenity“.[29] Druhá komora, Senát, měla hájit zájmy států, jejich nezávislost. Každý z nich byl zastoupen dvěma senátory, volenými státním zákonodárným sborem.

Nejvýznamnější změnou týkající se postavení Senátu bylo přijetí XVII. dodatku roku 1913. Volba senátorů státními zákonodárnými sbory byla nahrazena přímou volbou lidem. Vztah mezi komorami se tak změnil. Na jinou změnu, změnu v zaměření obou komor upozorňuje právník Blahož: „Byl-li při vzniku USA Senát konstruován jako ochránce pravomoci států, a také se předpokládalo, že se bude zabývat především vnitřními otázkami USA a otázkami jednotlivých států, začala se situace již koncem minulého století měnit. Senát, jako pozičně stabilizující sbor (volený na 6 let) oproti Sněmovně reprezentantů (volené na 2 roky) se začal daleko spíše soustřeďovat na zahraniční politiku, zatímco Sněmovna reprezentantů spíše na politiku vnitřní.“[30]

[29] Tocqueville, A. de Demokracie v Americe I., str. 88.

[30] Blahož, J., Balaš, V., Klíma, K. Srovnávací ústavní právo, str. 81.

Sněmovna reprezentantů si uchovala finanční privilegium. Finanční předlohy musí být iniciovány výlučně v první komoře. Mohou být však Senátem měněny i zamítnuty. Ve věcech zákonodárství jsou si obě komory rovny.

Pokud jde o další pravomoci, je jimi obdařen spíše Senát. Sněmovně reprezentantů přísluší zahájit impeachment (žalobu pro zneužití úřední moci federálními úředníky), soudem je Senát, jemuž pro tento případ předsedá předseda Nejvyššího soudu. Senát ratifikuje prezidentem sjednané mezinárodní smlouvy a potvrzuje jmenování federálních soudců, státních tajemníků, velvyslanců a řady dalších úředníků. Na zvláštní vztah k exekutivě je možné usuzovat i z toho, že předsedajícím Senátu je viceprezident USA, byť hlasuje pouze při rovnosti hlasů a formálně vzato, není členem Senátu. Zákonodárná iniciativa přísluší členům obou komor, nikoliv prezidentovi.

Uzavřít kapitolu můžeme s tím, že Senát je funkčním prvkem amerického ústavního systému. Je zřejmě nejsilnější z druhých komor. Platí o něm to, co o celé Ústavě USA. Jde o jedinečné dílo, jehož přenášení do zahraničí s sebou obvykle nepřináší očekávané výsledky. Jde o výsledek souhry ideových podnětů osvícenského století s americkou realitou, stvrzený již více než dvěma staletími úspěšného fungování.

Francie

Francouzský Senát jsme zvolili jako ukázku regionálních druhých komor. Tato komora patří také mezi zástupce tzv. „vyváženého bikameralismu“, tj. systému, ve kterém jsou obě komory rovnocenné, avšak jedna má za splnění určitých podmínek „právo posledního slova“. Dvoukomorový parlament byl zřízen až v roce 1795 po vyhodnocení zkušeností z jakobínské éry. Skládal se z Rady pěti set a Rady

starších.[31] Ústava z roku 1799 pak vytvořila složitý model zákonodárného procesu, jehož se účastnili První konzul, Státní rada, Tribunát, Zákonodárný sbor a Senát.[32]

V letech 1946 až 1954 se ve Francii uplatňoval silně nerovný bikameralismus.[33] Parlament byl složen z dominantního Národního shromáždění a Rady republiky, regionální druhé komory. Pravomoci Rady republiky byly omezeny na zákonodárnou iniciativu a právo podávat pozměňovací návrhy k návrhům zákonů, jež jí byly postoupeny Národním shromážděním. V roce 1954 došlo ve Francii k revizi ústavy. Jedním z jejích důsledků bylo posílení Rady republiky. Senátorům náleželo právo zákonodárné iniciativy jako předtím, zákonodárný proces však mohl nadále začít i v Radě republiky, a ne jako dosud pouze v Národním shromáždění.

Čl. 24 francouzské ústavy o Senátu stanoví: „Zajišťuje reprezentaci územních celků republiky. Francouzi usazení mimo republiku jsou zastoupeni v Senátu.“[34] „Jeho ustanovením dochází ke splynutí zákonodárné a místní moci.“[35]

Klíčovou pravomocí Senátu je, jako u každého parlamentního orgánu, pravomoc zákonodárná. Zákonodárný proces můžeme rozčlenit podle povahy projednávaného zákona na proces přijímání obyčejných zákonů a zvláštní procesy přijímání ústavních zákonů, organických zákonů a zákonů finančních.[36] Schéma průběhu zákonodárného procesu při přijímání obyčejných zákonů je následující. Zákonodárnou iniciativu má premiér a členové Parlamentu. Zákonodárný proces může začít v každé z komor. Vláda si vybírá tu komoru, v níž tuší v tom kterém případě větší šanci uspět. Vláda také rozhoduje o pořadu schůzí obou komor.

Senát se v V. republice osvědčil díky šťastnému provázání všech tří aspektů existence druhých komor: aspektů reprezentativnosti, legitimity a aspektu

[31] Křivský, P., Kvaček, R., Skřivan, A. Věk starý a nový. Dějiny, kultura, život Evropy v 17. a 18. stol., str. 359.

[32] Křivský, P., Kvaček, R., Skřivan, A. Věk starý a nový. Dějiny, kultura, život Evropy v 17. a 18. stol., str. 369.

[33] Kysela, J. Senát Parlamentu České republiky v historické a mezinárodním kontextu, str. 60.

[34] Citováno podle Klokočka, V., Wagnerová, E. Ústavy států Evropské unie, str. 128.

[35] Reschová, J. Druhé komory v evropských parlamentech, str. 24.

[36] Následující odstavce podle Klokočka, V., Wagnerová, E. Ústavy států Evropské unie.

funkcionálnímu (viz část první). Jde zde o zastupování územních celků v kombinaci se stabilizací chodu ústavních institucí a zajištěním kontinuity zákonodárství. K tomu doplňme vysokou úroveň odváděné práce, spočívající v dozoru nad kvalitou zákonů, ale i v úvahách a diskusích, kterážto práce může být díky rozsáhlým kompetencím Francii ku prospěchu. To jsou v kostce důvody, jež spolu s již tradičním působením druhé komory ve francouzském ústavním systému, vedou ke značné prestiži, jíž se Senát těší. Senát více než uspokojivě plní roli garanta práv menšin, pojistky proti ukvapenosti první komory a škodám z ní vzniklým.

1.3.2 Česká republika (první republika a vývoj po roce 1989)

Pro lepší pochopení současné podoby Senátu v ČR a diskuse o jeho vzniku v krátkosti také nastíníme historický vývoj České a Československé druhé parlamentní komory. Nová ústava samostatného Československého státu byla připravována od podzimu roku 1919 v součinnosti vlády (zejména ministra vnitra agrárníka Antonína Švehly) a osmnáctičlenného ústavního výboru Revolučního Národního shromáždění (předsedou výboru byl sociální demokrat dr. Alfred Meissner). Osnovu Ústavní listiny, která byla v lednu a únoru 1920 projednávána ústavním výborem, připravil odborový přednosta ministerstva vnitra prof. Jiří Hoetzel. [37]

Osnova Ústavní listiny nakonec předpokládala volený senát s osmiletým volebním obdobím. Po čtyřech letech měla být volena vždy polovina senátorů. Princip částečného obměňování byl v samém závěru diskusí opuštěn v obavě před příliš častými volbami; ministr Rašín argumentoval i vysokými náklady. Aktivní a pasivní právo do obou komor bylo odlišeno věkovým censem.

Zajímavé je, že nikdo, přes rozšířené přesvědčení o nutné odlišnosti obou komor, nepokládal za důležité odlišit volební systémy pro obě komory (uvažovalo se též o většinovém systému, ale opět jen shodně pro obě komory). Stejně tak byla

[37] Zdrojem informací o tehdejších diskusích je zejm. Peroutka, F. Budování státu. Dále pak také Pavlíček, V., Hřebejk, J. Ústava a ústavní řád České republiky – 1. díl Ústavní systém, str. 17a nn.

opuštěna myšlenka částečného obměňování senátu. Rozdílnost volebního období (8 let senát, 6 let poslanecká sněmovna) se ukázala iluzorní ve chvíli, kdy prezident republiky rozpouštěl obě komory současně, byly tedy plodem téže chvíle, téže nálady. Jejich politické složení bylo identické, díky menším volebním obvodům byly v senátu mírně zvýhodněny velké strany.

Jaké pravomoci tedy Ústavní listina nakonec Senátu připsala? Ty můžeme rozlišit na funkce legislativně zákonodárná (nejvýznamnější), spoluúčast na moci výkonné (zejm. její kontrolu) a na funkce soudní.[38]

Zákonodárná iniciativa náležela vládě a oběma sněmovnám (návrh zákona mohla podat skupina nejméně 11 senátorů resp. nejméně 21 poslanců). Návrhy zákona rozpočtového a branného předkládala výlučně vláda, a to poslanecké sněmovně. V ostatních případech mohla vláda návrh zákona předložit buď poslanecké sněmovně, nebo senátu. Ústavní zákony musely být schváleny oběma komorami, v ostatních případech stačil v určitých případech souhlas komory jediné.

Prostřednictvím Stálého výboru se senát podílel na výkonné moci. Do této kategorie funkcí je třeba zařadit spoluúčast při volbě prezidenta republiky (nehlasovalo se ovšem v oddělených kolegiích jako nyní), schvalování státního rozpočtu, právo interpelovat předsedu a členy vlády, citační právo, právo přijímat rezoluce (jako rezoluci s politickým, nikoliv právním dopadem by bylo lze posuzovat případné vyjádření nedůvěry vládě) a kontrolovat správní úkony, právo zřizovat kontrolní resp. vyšetřovací komise (provedené zákonem o jednacím řádu senátu).

Pokud jde o soudní pravomoc, měl senát k návrhu poslanecké sněmovny soudit prezidenta republiky pro velezradu a předsedu nebo členy vlády, poruší-li úmyslně nebo z hrubé nedbalosti v oboru své úřední působnosti ústavní nebo jiné zákony (provedeno zákonem č. 36/1934 Sb. z. a n., o trestním stíhání prezidenta republiky a členů vlády).

Nyní můžeme tuto historickou podobu prvorepublikového Senátu porovnat se současnou horní komorou českého parlamentu. Podle čl. 15 Ústavy náleží zákonodárná moc v České republice Parlamentu, jenž je tvořen dvěma komorami,

[38] Srov. Pavlíček, V., Hřebejk, J. Ústava a ústavní řád České republiky – 1. díl Ústavní systém.

Poslaneckou sněmovnou a Senátem. Poslanecká sněmovna je složena z 200 poslanců, volených na čtyři roky podle zásad poměrného systému. Senát má 81 senátorů, volených na šest let podle zásad většinového systému, přičemž každé dva roky se volí jedna třetina senátorského sboru.

Délka volebního období, parciální způsob obměny Senátu a různost používaných volebních systémů jsou ve spojení s nerozpustitelností Senátu nejvýznamnějšími z tradičních nástrojů odlišení obou komor. Předchází se tak vzniku dvou identických parlamentních komor pouze formálně opakujících tytéž úkony s týmž výsledkem. Zvolený model konvenuje celkové koncepci českého Senátu jako revizní komory a jakési pojistky ústavního systému. Senát, či alespoň dvě třetiny jeho dříve (před dvěma a čtyřmi lety) zvolených členů, tak může vyvažovat radikálně se v jediných volbách proměnivší Poslaneckou sněmovnu a bránit tak pokusům o permanentní a zásadní rekonstrukci právního řádu ze strany dříve opozičních, dnes vládních stran.

Aktivním volebním právem pro volby do Senátu jsou vybaveni všichni čeští občané starší 18 let za předpokladu, že splňují další podmínky stanovené zákonem (t.č. zejména trvalý pobyt na území republiky). Pasivní volební právo je podmíněno dosažením věku 40 let. Oproti původnímu vládnímu návrhu je Senát nyní oprávněn projednávat všechny návrhy zákonů s výjimkou jediného, a to zákona o státním rozpočtu. V zásadě je vybaven sistačním vetem[39] a právem návrhy zákonů připomínkovat. Přijetí ústavního zákona a vyslovení souhlasu s ratifikací smlouvy podle čl. 10 Ústavy vyžaduje schválení třemi pětinami přítomných senátorů, k přijetí zákonů podle čl. 40 Ústavy (volební zákon, zákon o zásadách jednání a styku obou komor mezi sebou, jakož i navenek, zákon o jednacím řádu Senátu) je třeba souhlasu Senátu vysloveného většinou prostou. Do téže kategorie ústavní praxe a část literatury zařazuje i ostatní mezinárodní smlouvy z kategorie tzv. smluv prezidentských.

Senát jako celek je obdařen zákonodárnou iniciativou. Jejímu řádnému uplatnění musí předcházet proces generování senátního návrhu zákona. Podat návrh

[39] Sistační veto je veto „pozdržovací“, daný návrh zákona může být pozdržen avšak nikoli plně vetován.

senátního návrhu zákona je oprávněna skupina nejméně pěti senátorů, výbor nebo komise Senátu. Takový návrh je zásadně na dobu 60 dnů přikázán senátním výborům k projednání a následně je zařazen na pořad schůze Senátu. Pokud Senát návrh senátního návrhu zákona schválí, je podán jako iniciativní návrh Poslanecké sněmovně. Po podání senátního návrhu zákona Poslanecké sněmovně se zákonodárný proces nijak neliší od procesu iniciovaného aktivitou jiného oprávněného subjektu. To je závažná odchylka od většiny dvoukomorových parlamentů, kde je možné zákonodárný proces zahájit buď v jedné, nebo ve druhé komoře. Tak tomu bylo i za První republiky u nás. Stávající úprava potvrzuje důvodnost zařazení Senátu mezi slabé komory, komory spíše s poradním hlasem.

Senát může ve lhůtě 30 dnů návrh zákona schválit, nebo zamítnout, nebo vrátit Poslanecké sněmovně s pozměňovacími návrhy, nebo se usnést, že se jím nebude zabývat, nebo se jím fakticky nezabývat. Nepřijme-li Senát žádné usnesení do 30 dnů od postoupení návrhu zákona, platí, že je návrh zákona přijat. O zamítnutém návrhu zákona hlasuje znovu Poslanecká sněmovna. Potvrdí-li hlasy 101 poslanců návrh zákona ve znění postoupeném Senátu, platí, že je návrh zákona přijat. Jinak přijat není.

O návrhu zákona vráceném s pozměňovacími návrhy hlasuje Poslanecká sněmovna nejdříve ve znění schváleném Senátem. Není-li návrh zákona přijat v této podobě, hlasuje o něm ve znění postoupeném Senátu. Sněmovna tedy nemůže jednat o jednotlivých pozměňovacích návrzích Senátu. Hlasuje-li pro „přehlasování“ pozměňovacích návrhů Senátu 101 poslanců, je návrh zákona přijat. Jinak není přijat žádný návrh zákona a zákonodárný proces neúspěšně končí.

2. FUNGOVÁNÍ SENÁTU ČR

Senát byl ustaven v prosinci 1996. Od samého počátku se musel zabývat návrhy zákonů, jež mu postoupila ze své právě končící schůze Poslanecká sněmovna. Mezi nimi byly např. rozsáhlý a zcela nový atomový zákon, novela zákona o sdružování v politických stranách aj. Během 1. funkčního období (prosinec 1996 – prosinec 1998) projednal Senát celkem 111 návrhů zákonů, z toho pět bylo zákonů ústavních. Projednal také 59 mezinárodních smluv. Celkem 84 návrhů zákonů bylo schváleno. Mezi nimi všechny návrhy ústavních zákonů (ústavní zákon o vytvoření vyšších územních samosprávných celků, ústavní zákon o bezpečnosti České republiky, ústavní zákon o zkrácení volebního období Poslanecké sněmovny zvolené v roce 1996, ústavní zákon o změnách státních hranic se Slovenskou republikou, ústavní zákon, jímž se mění Listina základních práv a svobod).[40]

Selektivního institutu „nezabývání se“ návrhem zákona, jenž měl podle původních očekávání umožnit Senátu koncentrovat pozornost pouze na některé návrhy zákonů, využil Senát čtyřikrát (novela zákona o péči o zdraví lidu, novela zákona o zeměměřičských a katastrálních orgánech, zákon o veřejném zdravotním pojištění, zákon o odejmutí dalšího platu za druhé pololetí 1998 představitelům státní moci atd.). Vypovídá to o praktické nemožnosti svolat během 30 denní lhůty dvě schůze pléna, z nichž jedno by eliminovalo návrhy zákonů, jimiž se Senát nebude zabývat, a druhé by rozhodovalo o návrzích zákonů projednaných senátními výbory.

Již během prvního volebního období Senát vrátil Poslanecké sněmovně sedmnáct návrhů zákonů s pozměňovacími návrhy. Z toho byl v devíti případech nakonec zákon přijat ve znění schváleném Senátem (návrh zákona o odpadech, novela zákona o střetu zájmů, novela zákona o bankách, návrh zákona o Komisi pro cenné papíry, novela zákona o Ústavním soudu, novela zákona o mimosoudních rehabilitacích, novela zákona o rodině, novela zákona o zadávání veřejných zakázek a novela zákona o pojistném na všeobecné zdravotní pojištění). V dalších čtyřech případech byl zákon přijat ve znění postoupeném Senátu Poslaneckou sněmovnou, tzn. že Poslanecká sněmovna pozměňovací návrhy Senátu „přehlasovala“ (návrh

[40] Podle údajů na www.senat.cz.

zákona o nadacích a nadačních fondech, novela živnostenského zákona, novela zákona o veřejném zdravotním pojištění a novela trestního zákona). Čtyři návrhy zákonů nakonec přijaty nebyly vůbec, neboť Poslanecká sněmovna nepřijala zákon ani ve znění schváleném Senátem, ani ve znění původním (novela vodního zákona, návrh zákona o působnosti Úřadu pro státní informační systém, novela autorského zákona a návrh zákona o svobodném přístupu k informacím – poslanecký návrh). Návrhy těchto zákonů tak byly de facto Senátem vetovány.

Pět návrhů zákonů Senát zamítl. V jednom případě byl zákon přijat přes jeho odpor (novela zákona o loteriích a jiných podobných hrách), v ostatních případech zákon přijat nebyl (novela zákona o úpravě majetkových vztahů a vypořádání majetkových nároků v družstvech, novela zákona o volbách do zastupitelstev v obcích, novela zákona o prodeji a vývozu předmětů kulturní hodnoty a další novela zákona o loteriích a jiných podobných hrách).

Senát tedy během 1. funkčního období dvaadvacetkrát výrazně zasáhl do zákonodárného procesu, přičemž třináctkrát byl zcela úspěšný, ve čtyřech případech skončil jeho intervencí zákonodárný proces nepřijetím zákona a pětkrát prosadila Poslanecká sněmovna svou vůli. Ve srovnání např. s Rakouskem a Slovinskem jde o značný úspěch. V témže období bylo podáno třináct návrhů senátních návrhů zákonů. Senát jich schválil sedm, ty byly podány Poslanecké sněmovně (návrh novely zákona o požární ochraně, návrh novely trestního zákona, návrh zákona o svobodě informací, návrh zákona o odejmutí dalšího platu za druhé pololetí 1998 představitelům státní moci atd., návrh zákona o jednacím řádu Senátu, návrh novely zákona o nemocenském pojištění zaměstnanců a návrh novely zákona o odpadech). Z těchto sedmi návrhů zákonů se posléze pět stalo zákonem.

V letech 2004 - 2005 probíhal legislativní proces v Senátu obdobně. Dále Senát projednal 116 návrhů zákonů, z toho 1 návrh ústavního návrhu zákona, který Senát zamítl (návrh ústavního návrhu zákon o referendu – senátní tisk č. 113). Ze zbývajících 115 postoupených návrhů zákonů Senát schválil 29 návrhů zákonů. Při projednávání 13 návrhů zákonů Senát vyjádřil vůli se jimi nezabývat, v 6 případech Senát nepřijal žádné usnesení a po uplynutí zákonné lhůty platilo, že návrhy zákonů byly přijaty. S pozměňovacími návrhy bylo Poslanecké sněmovně vráceno 53 návrhů

zákonů. Ve 24 případech se Poslanecká sněmovna ztotožnila se zněním Senátu, dalších 29 návrhů zákonů bylo přijato v původním znění Poslanecké sněmovny. V tomto období bylo Senátem zamítnuto 14 návrhů zákonů. V 10 případech setrvala Poslanecká sněmovna na svém původním znění, ve 4 případech návrh zákona potřebnou většinu hlasů nezískal a nebyl přijat.

2.1 Partikulární příklady politické role senátu ČR

Jak píše právník a politolog Jan Kysela, senátoři nejsou příliš často pokládáni za autonomní aktéry politických dějů.[41] Samotné mateřské strany na ně velké ohledy neberou.[42] Občas se však ukazuje, že role senátorů je velmi závažná. Děje se to zvláště při snaze některých politických stran znemožnit přijetí návrhu zákona schváleného v Poslanecké sněmovně pouze těsnou většinou. Nejznámějším a z hlediska politického také nejvýznamnějším však byl postoj senátorského klubu ODS na sklonku roku 1997. Senátoři, těsněji spjatí s členskou základnou, vyslovili v době pádu vlády podporu předsedovi strany Václavu Klausovi. Ten následně obhájil svůj post. Zatímco poslanecký klub se poté de facto rozpadl na dvě poloviny, ze senátorského klubu vystoupili pouze tři členové. Senátorský klub ODS se tak projevil jako pilíř parlamentní organizace strany.

Stejní senátoři ODS nejspíše převážili na podzim 1999 misku vah v neprospěch pokračování v partnerském svazku založeném tzv. opoziční smlouvou. Vedení strany reagovalo na proměněnou atmosféru snahou o vytvoření většinové vlády, nejlépe v podobě tzv. duhové koalice (koalice ODS, ČSSD, KDU-ČSL a US).

Dále stojí snad za zmínku několik konkrétních případů intervence Senátu, které se ukázaly jako správné, ačkoli je Poslanecká sněmovna odmítla reflektovat. První

[41] Kysela, J. Senát Parlamentu České republiky v historické a mezinárodním kontextu, str. 157-8.

[42] Markantní je případ návrhu změn Ústavy zpracovaného společnou komisí ODS-ČSSD, jenž vůbec nereflektoval na snahy senátorů o úpravy postavení Senátu. To byl ostatně jeden z důvodů vedoucích k předložení senátního návrhu novely Ústavy jako dílčího výsledku práce příslušné senátní komise, jejíž tematický záběr je přitom mnohem širší než předložený návrh naznačuje.

z vybraných příkladů byla novela zákona o loteriích z jara 1998. Poslanecká sněmovna proti vůli Senátu i prezidenta republiky omezila přístup zahraničních osob k pořádání spotřebitelských soutěží. Po protestech ze zemí Evropské unie i z USA vláda urychleně předložila další novelu téhož zákona, nastolující status quo ante.

Druhý příklad se týká zákona o pojištění odpovědnosti za škodu způsobenou provozem vozidla. Při jeho projednávání v Senátu byly přijaty pozměňovací návrhy posléze odmítnuté Poslaneckou sněmovnou. Novelu zákona s týmiž pozměňovacími návrhy podala ve stavu legislativní nouze o několik měsíců později vláda a Poslanecká sněmovna návrh novely zákona podpořila.

Třetím příkladem je novela tzv. transformačního zákona (zákon č. 42/1992 Sb.), jež odnímala osobám nabytá práva na vypořádání z majetku družstev. Novela byla zamítnuta Senátem a vetována prezidentem republiky, Poslanecká sněmovna však prosadila svou vůli. Definitivně rozhodl až Ústavní soud, když novelu transformačního zákona zrušil pro rozpor s hodnotou právní jistoty.

Čtvrtou ukázkou našeho výčtu je návrh zákona o odnětí dalšího platu za druhé pololetí 1999 některým představitelům státní moci. Návrhem zákona měl být tzv. čtrnáctý plat odňat soudcům obecných soudů přesto, že v analogickém případě pro rok 1998 rozhodl Ústavní soud o nepřijatelnosti takového postupu, neboť ohrožuje soudcovskou nezávislost. Poslanecká sněmovna nález Ústavního soudu ignorovala. Senát návrh zákona vrátil s pozměňovacím návrhem spočívajícím ve vyloučení soudců z jeho osobní působnosti. Poslanecká sněmovna setrvala na svém předchozím názoru. Přes podpis prezidenta republiky byla celá situace velmi ožehavá, neboť nárok na vyplacení platu zřejmě vznikl před vyhlášením zákona.[43]

Zvláštní osud pak měl návrh zákona o střetu zájmů, který byl do Senátu doručen začátkem roku 2005. Senát jej vzhledem k novelizaci zákona o volbách do zastupitelstev obcí a krajů považoval za zákon podle čl. 40 Ústavy, ke kterému je potřeba souhlasu obou komor Parlamentu. Senát tento návrh zákona zamítl a učinil tak po uplynutí třicetidenní lhůty. Poslanecká sněmovna však nevyčkala rozhodnutí Senátu a návrh zákona zaslala k podpisu prezidentu republiky. Ten návrh zákona

[43] Příklady jsou uvedeny i v Kysela, J. Senát Parlamentu České republiky v historické a mezinárodním kontextu, zde jsou pro potřeby práce poněkud zkráceny a jsou vypuštěny právní detaily.

nepodepsal, nicméně Poslanecká sněmovna jeho veto přehlasovala a návrh zákona vyšel ve Sbírce zákonů a dnem 1. března 2005 vstoupil v platnost. Skupina senátorů vzápětí předložila Ústavnímu soudu návrh na zrušení tohoto zákona z důvodu porušení ústavní procedury při jeho přijímání. Zároveň byl předložen další návrh na jeho zrušení, a to z důvodu jeho protiústavnosti. Ústavní soud na svém jednání dne 22. června tento návrh zákona zrušil, přičemž konstatoval, že zákon upravující volby do zastupitelstev obcí či krajů je nutno považovat za volební zákon ve smyslu čl. 40 Ústavy, čímž potvrdil názor Senátu.[44]

Mediálně velmi zajímavou a politicky velmi důležitou kauzou je i první pokus koaliční vlády sociální demokracie nakoupit předražené letouny Gripen. Poslaneckou sněmovnou prošel Návrh zákona o financování pořízení 24 nadzvukových letadel JAS 39 Gripen a o změně některých souvisejících zákonů, jehož navrhovatelem byli ministr obrany Jaroslav Tvrdík a ministr financí Jiří Rusnok (oba za ČSSD). 9. května 2002 byl návrh zákona schválen v Poslanecké sněmovně ve třetím čtení, a pokud by neexistoval Senát, návrh by začal platit. Senát však návrh zákona 31. května 2002 na své osmnácté schůzi zamítl. Až na klub senátorů ČSSD se proti zákonu vyslovili téměř všichni senátoři, klub vládní KDU-ČSL byl rozdělen.

Návrh byl vrácen do Poslanecké sněmovny, která však již nedokázala rozhodnutí Senátu zvrátit a 13. června hlasovala o návrhu předloženém Senátem, který nepřijala. Tím bylo z rozpočtu ušetřeno přibližně devadesát až sto miliard korun.

Od přistoupení České republiky k Evropské unii se i Senát na základě novely svého jednacího řádu zabývá tzv. evropskou agendou tj. projednáváním návrhů legislativních aktů, komunikačních dokumentů, návrhů rozhodnutí orgánů EU, resp. stanovisky vlády ČR k těmto dokumentům. Senát pověřil své dva výbory – Výbor pro záležitosti Evropské unie a Výbor pro zahraniční věci, obranu a bezpečnost, které, se každý ve své oblasti, dokumenty pravidelně zabývají. Senát jedná prostřednictvím pléna. Všechna výbory přijatá stanoviska či doporučení vztahující se

[44] Tento příklad byl převzat ze Zprávy o činnosti Senátu a jeho orgánů od zahájení 5. funkčního období dne 15. prosince 2004 do 31. prosince 2005 (http://www.senat.cz/cinnost/zpravy/vyrzpr05.doc).

k mandátu vlády ČR pro jednání v institucích EU na návrh těchto výborů projedná Senát na své schůzi. Zařadit evropský bod na pořad jednání schůze Senátu lze také návrhem nejméně 17 senátorů. Stanovisko obsažené ve vyjádření Senátu vláda ČR zohlední při přípravě pozic pro následující jednání o předmětném návrhu v institucích EU. V roce 2005 Senát na svých schůzích projednal celkem 12 dokumentů spjatých s Evropskou problematikou. K vyřizování těchto záležitostí se díky svému periodickému obnovování a zachování kontinuity hodí více, než poslanecká sněmovna.[45]

[45] Srov. Zpráva o činnosti Senátu a jeho orgánů od zahájení 5. funkčního období dne 15. prosince 2004 do 31. prosince 2005 (http://www.senat.cz/cinnost/zpravy/vyrzpr05.doc).

ZÁVĚR

Co změnit, co zlepšit?

K roli Senátu a jeho politické moci Eliška Wagnerová připomíná: „Nedostatečné spolupůsobení Senátu při přijímání zákonů jako výraz slabých kompetencí Senátu je Ústavou předvídáno přesto, že česká Ústava svěřuje zákonodárnou moc Parlamentu tvořenému dvěma komorami. Hlas poradní lze těžko identifikovat s reálným výkonem státní moci. Při zamýšlených změnách Ústavy by mělo být zmíněné základní rozhodnutí ústavodárce rozvedeno, resp. provedeno, neboť dosavadní úpravu lze spíše hodnotit jako jeho popření.“[46]

My můžeme jen opět zdůraznit nutnou odlišnost optiky obou komor. Při jejich identickém složení, kompetencích a stylu práce by se bikameralismus míjel účinkem. Odlišnost je požadavkem nezbytným ve všech dvoukomorových modelech. Senát by se neměl snažit být druhou Poslaneckou sněmovnou či pouze kopírovat její práci a zvyky. Na okraj třeba podotknout, že v myšlence dělbě práce dvou komor podle kritéria odlišných kompetencí se shlédl i liberální ekonom a filosof Friedrich Hayek. Zákonodárné shromáždění, vedeno míněním lidí o správnosti či nesprávnosti určitého druhu jednání, se mělo v jeho nástinu ideální ústavy soustřeďovat na zákonodárství, tj. na stanovování obecných pravidel chování. Naproti tomu vládní shromáždění, řízené zájmy voličů, bylo pověřeno kontrolou vládní politiky a byrokracie, mj. vydáváním pravidel-opatření. Kromě distinkce stran kompetencí resp. pravomocí se obě shromáždění liší i způsobem ustavování. Zákonodárné shromáždění má být složeno z významných nestranických osobností bez možnosti znovuzvolení. Vládní shromáždění by bylo doménou politických stran.[47]

Různorodost senátorského sboru přispívá ke komunikaci s nejrůznějšími segmenty společnosti (obce, občanská sdružení, vysoké školy, státní správa, soudnictví). Ty jsou tak vtahovány do procesů tvorby politiky. S různorodostí sboru však může být, a je, spojena též multiplicita rolí, t.j. široké rozkročení senátora,

[46] Wagnerová, E. Slovo osobnosti, str. 5.

[47] Hayek, F.A. Právo, zákonodárství a svoboda, str. 92 – 109.

stojícího jednou nohou v občanském životě a své původní profesi, druhou nohou v Senátu. Reschová poukazuje na možná rizika vyplývající z napětí mezi rolemi ve chvíli, kdy vzrůstá tlak na profesionalizaci politické činnosti, často identický s tlakem na prohloubení závislosti politika na politické straně.[48] Konflikt rolí, politickými stranami a voliči často pociťovaný jako nežádoucí, může podle Reschové vést k uzavření se před veřejností do intimnějšího prostředí výborů a podvýborů, nebo k vytváření esprit de corps, tedy stavovského vědomí, kdy příslušnost ke sboru je nadřazena odlišnostem politickým či jiným.

Spíše však souhlasíme s Janem Kyselou, že právě angažmá senátorů v jejich volebních obvodech je jedním z elementů politické role instituce jako celku. Přímo volení senátoři, usilující o zvolení na desítkách předvolebních schůzí, ale, chtějí-li být znovuzvoleni, také na stovkách setkání s voliči během celého svého volebního období, jsou jedinou voličům zvláště venkovských obvodů osobně známou tváří ze světa velké politiky. Volič nemůže příliš ovlivnit, kdo zasedne ve vládě nebo v Poslanecké sněmovně, může však dosti účinně ovlivnit, kdo bude jeho senátorem.[49]

Voliči mají díky většinovému systému k senátorům blíže. Vypovídají o tom zkušenosti s hojnou návštěvou senátorských regionálních kanceláří. Žadatelé a stěžovatelé začasté zjišťují, že senátor sice je poslem ze světa velké politiky, jeho možnosti jsou však omezené. Potřeba autoritativní komunikace s úřady vedla k posléze úspěšné snaze zakotvit v novém jednacím řádu Senátu oprávnění požadovat informace a vysvětlení.[50] Senátor tak občas vystupuje jako jakýsi regionální ombudsman.

Další názorový proud, reprezentovaný zejména senátorem Pithartem,[51] se hlásí k stávající koncepci Senátu jako strážce pravidel politické hry a subjektu

[48] Reschová, J. Jak dotvořit Senát, str. 24 - 28.

[49] Kysela, J. Senát Parlamentu České republiky v historickém a mezinárodním kontextu, str. 151.

[50] Ust. § 11 zák. č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu: „(1) Senátor je oprávněn požadovat od členů vlády, vedoucích správních úřadů a orgánů územní samosprávy informace a vysvětlení potřebná pro výkon své funkce. (2) Informace a vysvětlení jsou členové vlády, vedoucí správních úřadů a orgánů územní samosprávy povinni poskytnout senátorovi nejpozději do 30 dnů, pokud jejich poskytnutí nebrání zákony upravující mlčenlivost anebo zákaz jejich zveřejnění.“

[51] Pithart, P. Senát jako stabilizující prvek politického systému, str. 12 - 13.

institucionálního vyvažování, která je spontánně doplňována praeter constitutionem se rozvíjejícími činnostmi (veřejná slyšení) a propojováním centrální úrovně politiky s politikou komunální. Byť to nebylo ústavodárcem nejspíše zamýšleno, Senát se stává obhájcem zájmů „malé, komunální politiky" na nejvyšší úrovni. Přitom je třeba vnímat rozdíl mezi komunální a regionální politikou, jejímiž nositeli jsou samosprávné kraje, resp. jejich zastupitelstva. Pithart se tomuto vývoji nebrání, nehodlá však opustit původní poslání Senátu.

Shodně s Pithartem kladou Vladimíra Dvořáková a Jiří Kunc[52] důraz na rozlišení rovin politického rozvažování. Spolu s Mauriziem Cottou rozlišují metapolitiku, tj. definování základních ustanovení politického režimu, politiku středního dosahu, t.j. definování shody o důležitých aspektech ekonomické, sociální, zahraniční politiky, a mikropolitiku, kde dochází ke konkrétnímu vyjednávání o dílčích zájmech. Doména Senátu je na prvních dvou úrovních (viz kapitola pátá). Přesto oba autoři soudí, že regionální založení Senátu by bylo „významnou základnou jeho autority v celé společnosti".

Nejvíce podceňovanou je u nás související role komunikátora, tj. toho, kdo informuje voliče o legislativních záměrech a návrzích a shromažduje k nim jejich připomínky, ale též náměty ke změnám právní úpravy. Komunikátor snižuje odcizení občanů a politiky, nabízí jim možnost vstoupit do jinak zavřených dveří, do míst, kde se rozhoduje.

Souhrnným vyzněním všech příspěvků seminář s názvem „Senát v České republice – proč a jaký?", proběhnuvší 14. října 1999.[53] je to, že by měl Senát používat beze zbytku všech možností činnosti Ústavou mu vymezených. Specializovat by se měl na témata trvalejšího charakteru (reforma justice, integrace do EU), proto by měl častěji využívat možnosti vyjádřit vůli návrhem zákona se nezabývat. Žádoucí je posílit váhu jeho stanoviska vůči Poslanecké sněmovně, a to jak z hlediska autority (fundovanosti a přesvědčivosti), tak z hlediska úpravy současné procedury, jež by měla přispět k vyvážení jednotlivých mocí a ústavních

[52] Dvořáková, V., Kunc, J. Senát? Ano!, str. 38 - 40.

[53] Komise vydala sborník „Senát v České republice – proč a jaký? Sborník příspěvků" (Praha, 1999), kde jsou mj. otištěny přednesené příspěvky.

orgánů. Je dobře, že v Senátu je slyšitelný hlas komunální a regionální politiky, nepanuje však zatím shoda na ústavním promítnutí tohoto stavu. Není také zcela jasné, zda chvályhodné senátní iniciativy na poli práce komisí, v organizování veřejných slyšení apod. mají být zohledněny při eventuelních změnách Ústavy či přípravě stykového zákona, nebo zda má být jejich docenění ponecháno spíše vývoji ústavní praxe a přeměně v ústavní zvyklosti.

Stane-li se Senát sebevědomějším a bude využívat všech svých možností za současného „dotažení“ či „naostření“ nástrojů, které má k disposici, bude jeho role veřejnosti srozumitelnější, což se promítne do volební účasti. Přinejmenším stejně jako na ústavní a zákonné úpravě postavení Senátu ale záleží na osobnostech jednotlivých senátorů a jejich roli uvnitř politických stran, resp. na podílu nezávislých senátorů.

Shrnutím této práce může být konstatování: Senát není v zákonodárstvím tak bezvýznamným, jak by se mohlo zdát, přesto existuje řada možností ke zvýšení jeho role jak v komunikaci s Poslaneckou sněmovnou, tak v přesnějším definování jeho úlohy tzv. stykovým zákonem, resp. eventuální novelou Ústavy. Dále je zapotřebí uzákonit možnost zákonodárné iniciativy skupiny senátorů nikoli pouze Senátu jakožto celku.[54]

[54] Tento poslední požadavek je vysloven i v Brokl, L. Argumenty pro Senát a proti Senátu ve světle empirického výzkumu, str. 11

DISKUZE

Podle Zdeňka Jičínského dobré fungování druhé komory „závisí na vyvážené kombinaci tří parametrů: specifičnosti, reprezentativnosti a prostředků činnosti. Každý z těchto parametrů musí být jemně stanoven, vyměřen, neboť růst jednoho vyvolává růst ostatních nebo jednoho z nich.“[55] Druhá komora musí být odlišná od první, tj. specifická. Musí být reprezentativní a současně musí disponovat takovými pravomocemi, které jí umožní přispívat k vyváženosti moci. V roce 1994 Jiří Kunc napsal o Senátu: „V ničem nepřestává být komorou ne druhou, ale podružnou, ledaže by si, jednou vytvořen, nějakou dnes nepředvídanou důstojnost vybudoval.“[56] Zdá se, že Senát dnes již tuto pozici obhájil, či se alespoň o její obhájení snaží.

Petr Pithart se rok po ustavení Senátu zamýšlel nad charakteristikami jeho práce, jež by přes slabší postavení ve srovnání s Poslaneckou sněmovnou mohly být přínosem.[57] Patří mezi ně obezřetnost v přijímání pozměňovacích návrhů k návrhům zákonů postoupených Poslaneckou sněmovnou, otevření se připomínkám expertů, dodržování procedurálních pravidel, věcnost a stručnost argumentů místo stranicko-politické agitace či argumentace ad personam a soustředění se na práci ve výborech.

S dvouletým odstupem týž autor doznává, že pouze „korektní způsob vedení rozpravy nad návrhy zákonů“ specifický styl nevytváří. „Styl Senátu určují do značné míry všechny „mimoústavní“ aktivity Senátu. Tedy to, jak a s čím se obrací k veřejnosti.“[58] Pithart svou úvahu končí tím, že je na českých senátorech, aby se inspirovali zahraničními přístupy a hojněji než dosud se scházeli ve výborech i na plénu, neboť potenciální přínos Senátu se nevyčerpává prací jednotlivých senátorů v jejich volebních obvodech.

Veřejná slyšení, zvláštní forma činnosti Senátu a jeho orgánů, začala být v Senátu pořádána z iniciativy senátora Michaela Žantovského. První byla věnována integraci do NATO a Evropské unie, energetické politice státu, institutu osvojení

[55] Jičínský, Z. Dvoukomorový Parlament ČR, str. 204-205.

[56] Kunc, J.Senát: Jaká auctoritas? Literární noviny - Přítomnost.

[57] Pithart, P. Senát a jeho styl, str. 2.

[58] Pithart, P. Senát a jeho styl podruhé, str. 3.

dítěte atd. Úspěšná praxe byla posléze kodifikována v jednacím řádu, který rozlišuje veřejná slyšení Senátu jako celku, jež se zatím žádné neuskutečnilo, a veřejná slyšení výborů. „Veřejné slyšení je určeno k projednání určité otázky v působnosti Senátu se znalci a jinými osobami, které mohou podat informace o projednávané otázce.“[59] Mají být platformou senátních debat o významných, ale mnohdy také opomíjených tématech. Přitom výraz „veřejné slyšení“ (public hearing) pochází z praxe amerického Kongresu, kde označuje tu část jednání podvýborů, jež je určena svědeckým výpovědím expertů o kladech a záporech konkrétního návrhu zákona. V Senátu se návrhu zákona veřejné slyšení týkat nemusí, byť proběhlo např. k návrhu zákona o Národním památníku doby nesvobody.[60]

Všemi těmito aktivitami se Senát již profiloval jako respektovaná součást našeho Ústavního pořádku. Stále však musí přesvědčit veřejnost o hodnotě a důležitosti své práce. Jak ukazují průzkumy CVVM, v tomto ohledu čeká Senát ještě dost práce. Všem respondentům byla ve výzkumu položena otázka: „Řekněte prosím, zda souhlasíte nebo nesouhlasíte s následujícími názory na Senát:…“. (dále viz tabulku 1)

[59] Ust. § 144 zákona o jednacím řádu Senátu.

[60] Zpracováno podle Kysela, J. Senát Parlamentu České republiky v historickém a mezinárodním kontextu, str. 147-149.

Tabulka 1: Souhlas/nesouhlas s výroky o Senátu (%)	RS	SS	SN	RN	neví[61]
Tím, že návrhy zákonů posuzuje i Senát, předejde se v nich různým chybám.	8	40	25	12	15
V případě rozpuštění Poslanecké sněmovny bude Senát plnit nezbytné úkony místo ní a zabraní tak zmatkům.	8	38	22	10	22
Když Senát posuzuje návrhy zákonů, zbytečně to zdržuje.	17	35	26	7	15
Senát se ustavil hlavně proto, aby politické strany posílily své pozice.	20	34	16	8	22
Lidé mohou svého senátora lépe znát a mít přehled o jeho činnosti, protože za určitou oblast je volen jen jeden senátor.	9	37	25	13	16
Zřízení Senátu je zbytečným vyhazováním peněz.	37	25	18	8	12
Tím, že senátoři jsou voleni na delší dobu, mohou mírnit případné velké politické změny dané volbami do Poslanecké sněmovny.	5	32	26	10	27
Senát je zbytečný.	36	23	19	11	11
Senátorům nejde o stranické zájmy, jsou na politických stranách nezávislí.	5	16	33	25	21
Senátoři hájí zájmy regionu, za který byli zvoleni.	6	39	26	11	18

Jak ukazují výsledky v tabulce 1, asi tři pětiny občanů stále vnímají Senát jako zbytečnou instituci (59 %), jejíž zřízení bylo vyhazováním peněz (62 %). Nesouhlas s podobnými tezemi vyjadřuje jen o málo více než čtvrtina populace. Více než polovina lidí (54 %) souhlasí s tvrzením, že za ustavením Senátu stála především snaha politických stran posílit svoje postavení, což naopak odmítá jen necelá čtvrtina (24 %) respondentů, a stejně tak výrazná většina (58 %) dotázaných v šetření odmítla tezi, že senátorům nejde o stranické zájmy a že jsou na stranách nezávislí, což podpořila jen pětina respondentů. O málo více než polovina občanů se dále kloní k názoru, že Senát zbytečně prodlužuje legislativní proces a zdržuje přijímání zákonů.[62]

V následujících závěrečných pasážích se pokusím nastínit možné řešení, které by představilo populaci Senát jakožto důležitou instituci našeho ústavního pořádku, jak jsem se snažil ukázat v dosavadní práci.

[61] RS = rozhodně souhlasí, SS = spíše souhlasí, SN = spíše nesouhlasí, RN = rozhodně nesouhlasí.

[62] Červenka, J.Veřejné mínění o Senátu.

Souhrnné vyhodnocení příkladů

Ve všech výše uvedených příkladech lze vysledovat jisté společné rysy, které provází prvních deset let fungování této instituce. Senát návrh zákona zamítá zřídka, v zásadě tehdy, shledá-li jej „neopravitelným“. Deklaruje tak svůj názor, že je lepší nepřijímat nic, než přijmout to, co mu postoupila Poslanecká sněmovna. V ostatních případech se pokouší návrh zákona zdokonalit pomocí pozměňovacích návrhů. Zde se profiluje několikeré pojetí legislativní role Senátu. Na jedné straně je to spíše dohled nad obecným směřováním právního řádu a případnými excesy (Senát jako výjimečná pojistka), na straně druhé co možná důkladné odstranění legislativních nedostatků každého návrhu zákona (Senát jako garant kvality právního řádu). Někdy se projevuje také politicky podbarvený konflikt. Jde zejména o projednávání návrhů zákonů, které Poslanecká sněmovna přijala těsnou většinou proti odporu menšiny, která disponuje většinou hlasů v Senátu (Senát jako aktivní účastník politické soutěže).[63]

Všemi těmito přístupy se vine základní úvaha: „Co od nás Poslanecká sněmovna snese?“ Takřka všechny návrhy zákonů vyžadují zásah. „Jak ale budou poslanci reagovat, budeme-li jim vracet desítky zákonů?“, ptají se senátoři. Poslanecká sněmovna přece nebyla zvyklá, že by ještě někdo její práci posuzoval, neřku-li „vylepšoval“. Na lékárnických vahách se tak váží, který pozměňovací návrh ještě přijmout, a který raději už ne. Petr Pithart píše o „osvědčení smyslu pro míru“ a rozpoznání důležitého od méně důležitého“.[64] Tím důležitým je starost o principy právního státu, o kontinuitu a stabilitu právního řádu tváří v tvář potřebám všedního dne, jež dominují v Poslanecké sněmovně.[65]

Problémem se jeví nedostatečná komunikace s Poslaneckou sněmovnou. Při absenci tzv. stykového zákona se zvyšuje význam neformálních kontaktů. Během 1. funkčního období bývaly časté společné obědy či večeře předsedů nebo předsedů

[63] Podle Kysela, J. Senát Parlamentu České republiky v historickém a mezinárodním kontextu, str. 142-143.

[64] Pithart, P. Senát a jeho styl , str. 3.

[65] Srov. Pithart, P. Senát a jeho styl.

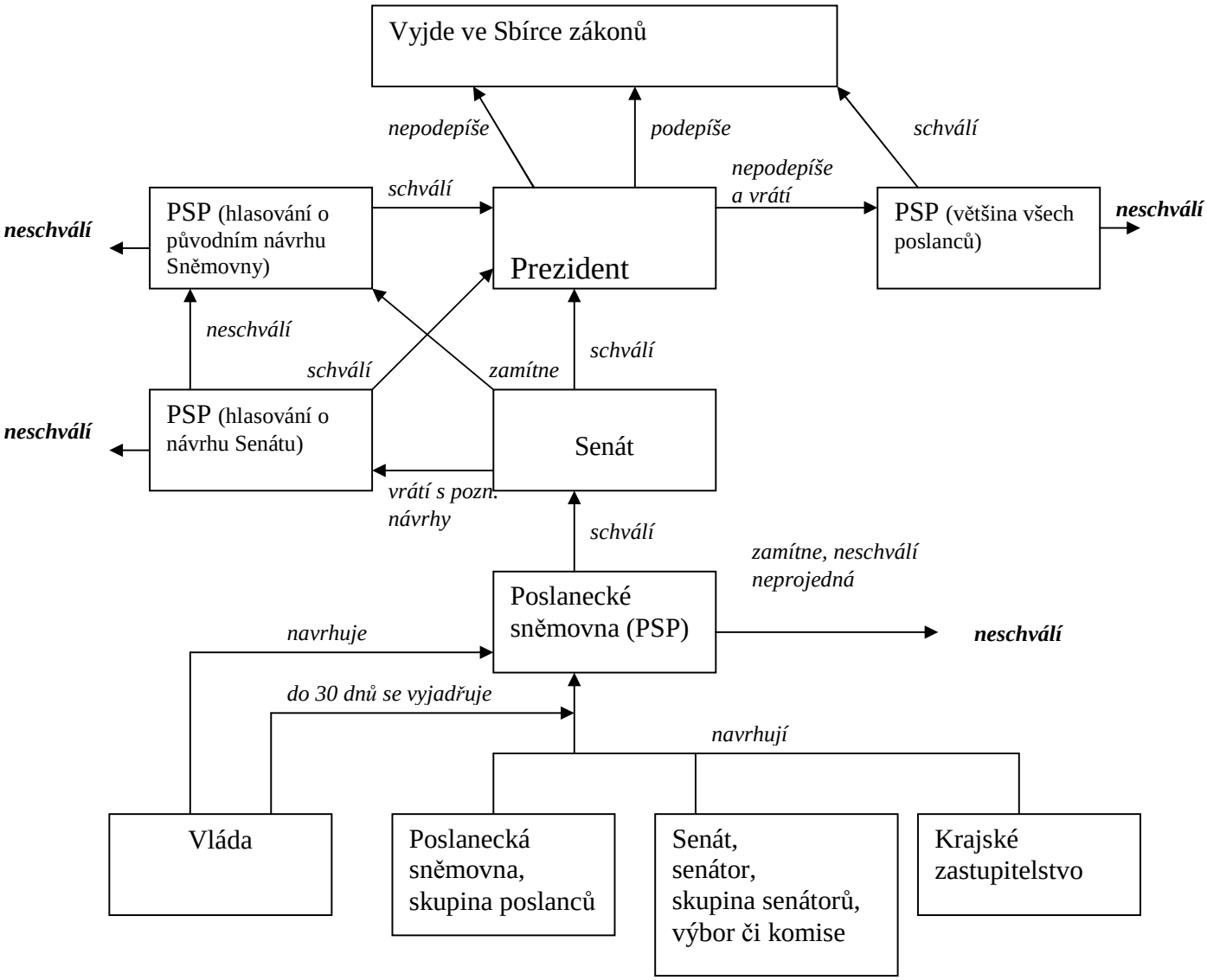
a místopředsedů obou komor, tento zvyk však již není naplňován. Kontakty se rozvíjejí na úrovni výborů, jsou však založeny spíše na osobních vztazích předsedů výborů. Čas od času se tak konají společná zasedání výborů, hojněji jsou pořádány společné semináře, poslanecké výbory jsou spolupořadateli některých senátních veřejných slyšení. Výjimečnými jsou společné zahraniční cesty.[66]

[66] O vztahu k první komoře se rozepisuje zvláště Syllová, J. Legislativní funkce ve dvoukomorových parlamentech.

PŘÍLOHA

Vývojový diagram legislativního procesu v ČR

Diagram byl zpracován na základě následujících právních předpisů:
Zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny;
Zákon č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu;
Zákon č. 1/1993, Ústava České republiky.



SOUHRN UŽITÉ LITERATURY

BIRCH, A.H.: *The British system of Government*, London: 1970

BLAHOŽ, J., BALAŠ, V., KLÍMA, K.: *Srovnávací ústavní právo*, Praha.: Aspi 2003 ISBN 80-86395-89-8

BOGDANOR, V.: „The problem of the upper house“, in: Blom, H.W: *Bicameralisme*, Gravenhage. 1972

BROKL, L.: „Argumenty pro Senát a proti Senátu ve světle empirického výzkumu“ in: Mansfeldová Z. (vyd.): *Vztah Poslanecké sněmovny a Senátu Parlamentu České Republiky*, Praha: sociologický institut Akademie věd 2001, ISBN 80-7330-008-7

ČERVENKA, J.: *Veřejné mínění o Senátu*, Tisková zpráva CVVM v rámci projektu Naše společnost 2006, v06-11. 2006

DVOŘÁKOVÁ, V., KUNCL, J.: „Senát? Ano!“, in: Kysela, J. (vyd.): *Senát v České republice - proč a jaký?*, Praha: Kancelář Senátu Sg C 299759 1999

FILIP, J.: „K návrhu Ústavy České republiky (poslanecká verze) z roku 1991“, in: *Aktuální otázky českého a československého konstitucionalismu*, Brno: Masarykova univerzita (1993) ISBN 80-210-0619-6

HAYEK, F.A.: *Právo, zákonodárství a svoboda*, Praha: Academia 1994 ISBN 80-200-0241-3

HOLLÄNDER, P.: *Základy všeobecné státovědy*, Praha: Všehrd 1995 ISBN 80-85305-32-1

JANDA, K., BERRY, J.M., GOLDMAN, J., HUFF., E.: *Výzva demokracie. Systém vlády v USA*, Praha: Sociologické nakladatelství 1998 ISBN 80-85850-54-0

JIČINSKÝ, Z.:„Dvoukomorový parlament ČR“ in: *Parlamentní zpravodaj*, č.4-5. 1996 – 1997 ISSN 1211-037X

KARPIŇSKI, J.: *Slabikář demokracie*, Praha: Občanský institut 1993 ISBN 80-900190-2-1

KLÍMA, K.: *Ústavní právo*, Praha: Victoria publishing 1995 ISBN 80-85865-63-7

KLOKOČKA, V., WAGNEROVÁ, E.: *Ústavy států Evropské unie*, Praha: Linde 1997 ISBN 80-7201-056-5

KŘIVSKÝ, P., KVAČEK, R., SKŘIVAN, A.: *Věk starý a nový. Dějiny, kultura, život Evropy v 17. a 18. století*, Praha: Albatros 1985 ISBN 7236

KUNC, J.: „Senát: Jaká auctoritas?“, in: *Literární noviny – Přítomnost* 2.6. 1994.

KYSELA, J.: *Senát Parlamentu České republiky v historickém a mezinárodním kontextu*, nepublikovaná disertační práce PF UK. 2000

KYSELA, J.: *Senát v České republice - proč a jaký?*, Praha. Sg C 299.759 1999

MANSFELDOVÁ, Z.: *Vztah Poslanecké sněmovny a Senátu Parlamentu České Republiky*, Praha:Sociologický institut Akademie věd 2001 ISBN 80-7330-008-7

PAVLÍČEK, V. a kol.: *Ústavní právo a státověda. I. díl Obecná státověda*, Praha: Linde 1998 ISBN 80-7201-141-3

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

PEČINKA, B.: *Republika v deseti obrazech*, příloha Reflexu z 11.11. 1999.

PEROUTKA, F. : *Budování státu*, Praha: Lidové noviny 1991 ISBN 80-7106-039-9

PITHART, P.: „Senát a jeho styl“, in: *Senát* č. 1/1997

PITHART, P.: „Senát a jeho styl podruhé“, in: *Senát* č. 3/1999

PITHART, P.: „Senát jako stabilizující prvek politického systému“, in: Kysela, J.: *Senát v České republice - proč a jaký?*, Praha: Kancelář Senátu 1999 ISSN 1214-0767

RESCHOVÁ, J.: „Druhé komory v evropských parlamentech“ in: *Politologická revue* 1-1997.

RESCHOVÁ, J.: „Jak dotvořit Senát? (Poznámky na okraj referátu Petra Pitharta: „Senát jako stabilizující prvek politického systému“)“, in: Kysela, J.: *Senát v České republice - proč a jaký?*, Praha: Kancelář Senátu Sborník příspěvků Praha 1999 Sg 273.049/4

SARTORI, G.: *Srovnávací ústavní inženýrství*, Praha: Lidové noviny 1992 ISBN 80-85850-94-X

SYLLOVÁ, J.: *Legislativní funkce ve dvoukomorových parlamentech*, Parlamentní Institut Praha

TOCQUEVILLE, A. de: *Demokracie v Americe I.*, Praha: Lidové noviny 1992 ISBN 80-7106-050-X

WAGNEROVÁ, E.: „Slovo osobnosti“, in: *Senát* č. 4/1999.

ZAKIRA, F.: *Budoucnost svobody*, Praha: Academia 2005 ISBN 80-200-1285-0

INTERNETOVÉ ZDROJE

(http://www.senat.cz/cinnost/zpravy/vyrzpr05.doc) [cit 2008- 06- 05]

www.psp.cz

www.senat.cz

ABSTRAKT

STRÁSKÝ, V. *Senát – ústavní pojistka demokracie*. České Budějovice 2008. Bakalářská práce. Jihočeská univerzita v Českých Budějovicích. Teologická fakulta. Katedra církevního a civilního práva. Vedoucí práce K. Hyková.

Klíčová slova: senát, bikameralismus (dvoukomorovost), parlament, poslanecká sněmovna, demokracie, ústava, evropské státy.

Práce se zabývá otázkou historie, vzniku a činnosti Senátu České republiky. Ohlíží se a bilancuje dvanáctiletou činnost horní komory parlamentu. Popisuje a vysvětluje ústavní systém Senátu ČR, jeho přímou vazbu na Poslaneckou sněmovnu ČR a ukazuje Senát jako ústavní pojistku demokracie poměrného a většinového volebního systému. Dvoukomorové parlamenty přispívají k efektivnímu výkonu moci a současně i k omezení a kontrole.

ABSTRACT

Senate - constitutional backup of democracy

Key words: Senate, bicameralism, Parliament, Lower House, democracy, Constitution, European countries.

This work is pointed at the history, the rise and the function of the Senate in the Czech Republic. Turns back and summarizes the 12years long activity of the Upper House. Describes and explains the constitutional system of the Upper House in the Czech Republic, its direct link to the Lower House of Parliament and shows the Senate as a constitutional backup of proportional and major electoral system. Bicameralism contributes to more effective Executive and at the same time serves for restricting and controlling the power.