

Univerzita Palackého v Olomouci

Právnická fakulta

Jakub Kriebel

**Aktuální otázky postavení Senátu v ústavním
systému ČR**

Diplomová práce

Olomouc 2015

Prohlašuji, že jsem diplomovou práci na téma „*Aktuální otázky postavení Senátu v ústavním systému ČR*“ vypracoval samostatně a citoval jsem všechny použité zdroje.

V Bohuslavicích dne 07. 10. 2015

.....

Velmi děkuji JUDr. Maximovi Tomoškově, Ph.D. za odborné vedení diplomové práce, jeho pomoc, připomínky, cenné rady a vstřícný přístup, bez kterého by tato práce nikdy nevznikla.

Rád bych také poděkoval všem svým blízkým za podporu, kterou mi poskytli během celého studia a trpělivost, kterou se mnou měli.

Obsah

1	Úvod	6
2	Bikameralismus	8
2.1	Pojem	8
2.2	Současná teorie bikameralismu.....	9
2.3	Vývoj bikameralismu na území ČR.....	12
3	Zakotvení Senátu v právním řádu ČR	16
3.1	Ustavení a zřízení	16
3.2	Pravomoci Senátu.....	17
3.3	Zákonodárná funkce.....	19
4	Zákonodárný proces v Senátu	22
4.1	Zákonodárná iniciativa	22
4.2	Projednání zákonů v Poslanecké sněmovně	23
4.3	Projednávání v senátních výborech	26
4.4	Jednání pléna.....	27
4.5	Odchytky od obecného postupu.....	29
4.5.1	Ustavní zákony a zákony, na nichž se musí shodnout obě komory	29
4.5.2	Mezinárodní smlouvy	31
4.5.3	Zákonná opatření.....	31
4.5.4	Zkrácená jednání.....	33
5	Faktické problémy	35
5.1	Vnímání Senátu veřejností	35
5.1.1	Volební systém	35
5.1.2	Senát a veřejnost.....	36
5.1.3	Změna volebního systému – ano či ne?.....	39
5.2	Lhůta Senátu k vyjádření se k návrhům zákonům.....	42
5.2.1	Počítání lhůt.....	42
5.2.2	Zákonné lhůty.....	43
5.2.3	Lhůta k vyjádření k ústavnímu zákonu	43
5.2.4	Možnosti úpravy de lege ferenda.....	44
5.3	Institut „nezabývání se zákonem“	48
5.4	Pozměňovací návrhy.....	50
5.4.1	Obecné zákony.....	50
5.4.2	Pozměňovací návrhy Ústavy	52
5.5	Zákonná opatření a jejich limity.....	54
6	Závěr	57
7	Bibliografie	60
9	Abstract	69
10	Seznam klíčových slov / Key words	70

Seznam použitých zkratk

ČR	Česká republika
JŘS	z. č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu do Senátu, ve znění pozdějších předpisů
JŘPS	z. č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů
NS	Nejvyšší soud ČR
NSS	Nejvyšší správní soud ČR
PS	Poslanecká sněmovna
ÚS	Ústavní soud ČR
Ústava	ú. z. č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů
sp. zn.	spisová značka
č. j.	číslo jednací
z. č.	zákon číslo

1 Úvod

Poslanecká sněmovna a Senát jsou dvě instituce, které si představí většina občanů, když se řekne pojem „*parlament*“. S tímto dvoukomorovým systémem se v historii setkáváme zhruba od 14. století. Na území České republiky se poprvé objevil ve 20. letech 20. století a od té doby se tak stal tradičním prvkem naší demokracie. Již tehdy však bylo postavení Senátu nejasné a komplikované a ani další historický vývoj horní komory nebyl příliš uspokojivý. I přesto však byla do současné Ústavy zanesena jeho instituce a byly mu svěřeny různorodé pravomoci, ze kterých nejvíce vyniká pravomoc zákonodárná.

Od založení samostatné České republiky, respektive vzniku Ústavy, do ustavení prvního Senátu však uplynuly ještě další tři roky, kdy se o pozici horní komory živě diskutovalo a to zejména v odborných kruzích. Širší veřejnost si svůj vztah ke komoře utvořila pochopitelně později, a to až po prvních volbách v roce 1996. Právě zde se znova a v nejšířší míře ukázal problém, jež je pro Senát a jeho fungování dle mého nejzásadnější - a to důvěra a víra ve smysl a význam této instituce. Další problémy a nejasnosti, tentokrát ne ve vztahu k voličům, ale v rámci senátních pravomocí, jsou pak dle mého sice významné, ale již ne tolik jako důvěra v celou instituci. Nicméně právě tyto pravomoci mohou výrazně ovlivnit vztah Senátu k veřejnosti a proto jsem se rozhodl zaměřit na ně svou pozornost.

Pro svou práci jsem si vybral některé dílčí úseky pravomocí nejzásadnější a nejviditelnější – tedy legislativní. Práce Senátu na vydávání zákonů je totiž nejvíce vidět a odráží se v ní i hlavní aspekt celého našeho bikameralistického Parlamentu – jeho nerovnovážnost. V rámci této zákonodárné funkce bych se tedy rád zaměřil na zkvalitnění legislativního procesu na půdě Senátu a to ne ve smyslu „*zásadní revoluce*“ v navrhování komplexní úpravy tohoto procesu, ale k upřesnění a zdokonalení některých částí, zejména chybějících či nedostatečných lhůt, které by mohly být relativně snadno převedeny do ústavní praxe.

V úvodní kapitole práce se však nejdříve zaměřím na vysvětlení samotného pojmu bikameralismus, odlišení obou parlamentních komor a zmíním i jeho současnou teorii. Následně, pro pochopení zejména vztahu veřejnosti k Senátu krátce nastíním i vývoj bikameralismu na území dnešní České republiky.

Ve druhé kapitole se budu zabývat na popisem legislativního procesu se zaměřením převážně na horní komoru Parlamentu. Přesto se však bude nutné alespoň okrajově zmínit proces přijímání zákonů na půdě Poslanecké sněmovny, abych následně mohl navázat na samotný Senát, kde zmíním jednak jeho ústavní rámec, ale i konkrétní postupy přijímání zákonů, zejména dle jednacího řádu Senátu. Nejdříve popíši obecný postup při přijímání

„obyčejných“ zákonů a poté navážu na případy, jež se od tohoto postupu odlišují – zejména ústavní zákony, mezinárodní smlouvy a zákonná opatření.

Na tuto kapitolu pak naváže stěžejní část práce, a to zhodnocení faktických problémů, jež v souvislosti se Senátem vnímám. Prvně bych se rád pozastavil nad vnímáním horní komory veřejností a s ním související poměrně malou účast při senátních volbách. Pokusím se identifikovat její příčiny a navrhnout případné změny, které by v očích občanů posílily postavení Senátu jako silné zákonodárné instituce. To však nepůjde bez toho, aniž bych se zaměřil na praktické nedostatky legislativního procesu, jež byly identifikovány až samotnou praxí. Zejména se zaměřím na některé nedostatečné lhůty a v případě nutnosti rozeberu možnosti jejich změn do budoucna.

Výše uvedené situace zhodnotím a okomentuji zejména s ohledem na znění zákonů a publikací vydaných k popisovaným tématům. Rovněž využiji statistik, jež lze vyextrahovat z webového portálu Senátu ČR a to v souvislosti s průběhem přijímání zákonů a usnesení, jež byla v jejich průběhu Senátem či jeho výbory vydána.

2 Bikameralismus

Pojem bikameralismus vychází ze specifického pojetí parlamentního systému. K tomu, abychom jej mohli správně definovat a vysvětlit, je proto nutné nejdříve vymezit definici slova „parlament.“ To pochází z francouzského slova „parler“ („mluvit“) a znamená „rozhovor“ či „rozhovorka.“ Obecně lze o parlamentu mluvit jako o sboru zástupců (ať už volených či nikoliv) příslušného území. K přesnému vymezení je však nutné nahlédnout do literatury, kde nalezneme několik definic. Například Jiří Jellinek říká, že parlament je bezprostřední druhotný orgán. Bezprostředními nazývá orgány, jejichž postavení bylo dáno samotnou ústavou, „t. j. *byť i jakkoliv byly ustaveny, není tu nikoho, k němuž by moci své kvality jako orgány měly povinnost, než bezprostředně k státu samotnému. Jejich postavení tkví bezprostředně v organizaci svazu samého, takže může svaz býti činným jen skrze ně.*“¹ Druhotný nazývá parlament proto, že „*stojí v orgánovém poměru k jinému orgánu.*“² Dle Bohumila Baxy je parlament zastupitelský orgán, nadaný státní mocí, jehož projevy vůle platí za projevy vůle státu, pokud se dějí ústavně předepsaným způsobem.³

2.1 Pojem

Samotný původ slova můžeme vysledovat již v samém počátku vzniku dvoukomorových struktur parlamentu. V českém překladu francouzského „*bicaméisme/ bicaméralisme*“, znamená toto slovo „*dvoukomorová parlamentní soustava,*“⁴ kdy je parlament strukturován do dvou samostatných komor, jež se obě zvláště větší či menší mírou podílejí na výkonu funkcí parlamentu a jsou na sobě většinou nezávislé. V angličtině pojem „*bicameral system – dvoukomorový systém*“⁵ poprvé použil Jeremy Bentham a to pro „*rozdělení legislativního orgánu na dvě komory tak, jak je tomu ve spojených státech.*“⁶

Někteří autoři ve svých publikacích uvádějí, že klasický bikameralismus, tak jak jej známe v současnosti, vznikl vývojem tzv. smíšené vlády – tedy vlády „*založené na soubře a vyvažování různých sociálních činitelů, z nich žádný není dominantní.*“⁷ Tuto formy vlády, tzv. „*quasi – dvoukomorových institucí*“ můžeme spatřovat již např. ve starověkém Řecku, kdy se vzájemně kontrolovaly rady

¹ JELLINEK: *Všeobecná státověda...*, s. 578.

² Tamtéž, s. 580.

³ HÁCHA: *Slovník...*, s. 16.

⁴ LARIŠOVÁ: *Francouzsko-český...*, s. 30.

⁵ CHROMÁ: *Anglicko-český...*, s. 47.

⁶ BLACK: *Blackův právník...*, s. 160.

⁷ KYSELA: *Dvoukomorové systémy...*, s. 32.

kombinované z lidových shromážděním některých městských států. V Římě to pak byla součinnost Senátu a lidových shromáždění.⁸

Důležitá role při formování parlamentarismu v Evropě je připisována ústavním dějinám Anglie. V roce 1215 byla vydána tzv. Magna Charta Libertatum, která upravovala vztah mezi panovníkem, církví, šlechtou a městy. V té době na jejím území existovala Obecná rada království (*commune concilium regni* či *curia regis*⁹, která se skládala z vazalů jmenovaných králem. Ti však nedisponovali žádným hlasovacím právem tak, jak jej známe dnes, nýbrž měli pouze hlas poradní. V této době se rovněž začalo postupně využívat pojmu „*parliamentum*“, jako označení pro obecnou radu. Ve 14. století vznikly nynější komory, tzv. Sněmovna lordů (*House of Lords*), tvořená z duchovních a lordů a Dolní komora (*House of Commons*, volně přeloženo jako Sněmovna obecných), tvořená z volených zástupců.¹⁰

Výše zmíněná Magna Charta Libertatum dovolovala zpočátku parlamentu pouze povolovat daně¹¹, nicméně později se jeho pravomoci znatelně rozšířily a to až do takové míry, že parlament nejen že získal možnost obracet se na krále s vydáním právních předpisů, ale v 15. století dokonce vzniklo pomyslné právo veta, kdy se král zavázal nevydat zákon proti žádosti dolní komory.¹² Na tomto historickém vývoji tak můžeme pozorovat vznik kontrolního systému a systému tzv. „*brzd*“, který je pro dvoukomorové parlamenty typický dodnes. V průběhu 15. a 16. století pak parlamentu přibývaly další důležité pravomoci, aby nakonec získal po Velké revoluci v roce 1688 nadvládu nad panovníkem a stal se „*dvoukomorovým s uznáním rozdílu mezi panstvem a církví na straně jedné a „obecným“ lidem na straně druhé.*“¹³

Podobné systémy, kde se vláda stávala závislou na parlamentu, vznikaly i na jiných místech Evropy, nicméně jejich vznik trval mnohem déle (např. v Německu k tomu došlo až po skončení první světové války v roce 1918).

2.2 Současná teorie bikameralismu

Budoucnost i minulost existence dvoukomorových systémů, je v právní vědě často podrobována kritice. Americký ústavní právník Karl Loewenstein dokonce uvedl, že „*kritika dvoukomorového systému je tak stará jako sama jeho idea.*“¹⁴ Podstatu zpochybňování dvoukomorového

⁸ Tamtéž, s. 33.

⁹ KYSELÁ: *Dvoukomorové systémy...*, s. 169.

¹⁰ Tamtéž, s. 170-171.

¹¹ Tamtéž, s. 171.

¹² Tamtéž, s. 171.

¹³ MADAR: *Slovník...*, s. 147.

¹⁴ LOEWENSTEIN: *Verfassungslehre*, s. 186.

systemu lze spatřit zejména v souvislosti s pravomocemi, jimiž komory disponují a vztahu, který mezi nimi panuje. Při srovnání dvoukomorových systémů lze totiž objevit zřetelné rozdíly ve vzájemných vztazích. Na základě těchto odlišností se komory pokusil klasifikovat i český ústavní právník Jan Kysela, který hovoří o trojím dělení.

První případ označuje jako tzv. rovný bikameralismus, kdy jsou si komory rovnocenné, zejména při schvalování zákonů, kdy je třeba k přijetí souhlasu obou z nich. Tento systém funguje v USA, v Evropě ho praktikují např. Švýcarsko, Itálie či Rumunsko. Naopak u bikameralismu nerovného¹⁵ je druhá komora ve většině případu pouze pomyslným poradním sborem, který má pouze omezené pravomoci a lze ho přehlasovat až na výjimky (většinou ústavních zákonů) komorou první. Mezi těmito „extrémy“ stojí systém vyváženého bikameralismu¹⁶, kde sice má jedna z komor poslední slovo, ale až v případě, kdy budou vyčerpány jiné mechanismy dohody obou komor. Ve svém důsledku pak může jedna z komor přehlasovat druhou, stejně jako u nerovného bikameralismu, ale této možnosti lze využít za značně ztížených podmínek.¹⁷

Podobnou klasifikací, zabývající se postavením horní komory z pohledu její síly, rozvedl i nizozemský politolog Arend Lijphard ve svém díle *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*. Vymezil si tři zásadní kritéria, podle kterých následně hodnotil postavení komor. Těmito kritérii byly pravomoci druhé komory vůči pravomocím komory první, způsob ustanovení druhých komor a jejich složení včetně zastoupení menšin. Jako pomocná kritéria využil velikost komor,¹⁸ délku mandátů a způsob obměňování členů. Na základě toho rozdělil komory na silné, středně silné a slabé. Příklad silných komor definoval jejich symetričností (vyrovnaných či mírně nerovných pravomocí) a nesoudržným (odlišným) způsobem volby komor. Naopak slabou komorou byla komora s asymetrickými pravomocemi vůči druhé komoře. Prostředním prvkem pak středně silné komory, jež charakterizoval jako symetrické a soudržné, či asymetrické a nesoudržné.

Ve všech zmíněných typech komor lze najít podobné znaky, zejména s přihlédnutím k zákonodárnému procesu, kde se zde, jak to shrnul Vít Schorm, aplikují zásady kontradiktornosti a repetitivnosti.¹⁹ Ve 20. století existovala snaha teoretiků o vymezení hranic a

¹⁵ Irsko, Slovinsko, lze zde zařadit Českou republiku a Velkou Británii.

¹⁶ například Francie

¹⁷ KYSELA: *Dvoukomorové systémy...*, s. 117.

¹⁸ Zpravidla je druhá komora menší než první, ale jistou výjimku tvořila Sněmovna lordů ve Velké Británii, která byla před snížením počtu členů na 760 složena z více než 1200 členů.

¹⁹ SCHORM. In ŠIMÍČEK: *Aktuální problémy parlamentarismu*

společných znaků horních komor, kdy Vernon Bogdanor přišel s tezí, že existence druhé komory brání tyranii většiny v tom smyslu, že jednak funguje jako pojistka reprezentace jiné skupiny osob (zformované na bázi regionálních či federativních zástupců, či zástupců zájmového celku), která může působit jako brzda a kontrola komory první a zároveň také chránit územní či zájmová hlediska, reprezentovaná právě představiteli této komory.²⁰

Tyto argumenty ostatně opakuje i Günter Scheffbeck který tvrdí, že smysl druhých komor spočívá ve zkvalitnění zákonodárství a reprezentaci specifických zájmů určitých skupin obyvatel,²¹ a Patterson s Mughanem ve společném článku „*Senates and the Theory of Bicameralism*,“²² kteří shrnují účely Senátu jako instituce umožňující diferenciaci politické reprezentace, prevenci chyb při přijímání různorodých aktů a zároveň poskytující možnost odkladu rozhodnutí, při prověřování a hledání alternativ, respektive než bude dosaženo kompromisního řešení.²³

Stejnou teorii přejali a potvrdili rovněž předsedové druhých komor, kteří se 14. března 2000 sešli v Paříži. V závěrečném prohlášení delegací, zveřejněném v časopise Senát, se mj. píše o neustále rostoucí tendenci přejímání dvoukomorového systému, kdy (tendence) „*odpovídá odhodlání a nutnosti posílit a prohloubit demokratické režimy; působí-li v jedné zemi dvě komory, pak je způsob zastoupení obyvatelstva diverzifikovanější, zahrnuje totiž všechny jeho složky; dvoukomorový systém může lépe reagovat na decentralizační proces, který probíhá v mnoha zemích světa, a účinně řešit otázku vztahů mezi územními samosprávami (nezávisle na jejich správním či institucionálním statusu) a orgány na centrální úrovni.*“²⁴ Z tohoto prohlášení lze dovodit důležitost již výše uvedené diverzity politické reprezentace, kdy zástupci voleni na základě územního hlediska mohou na parlamentní půdě přednést a řešit problémy, jež se vyskytují na regionální úrovni a právě díky svému vztahu k regionu je dokáží jednak rychleji zjistit, ale také pochopit a navrhnout řešení.

Na pařížském fóru byla rovněž zdůrazněna podstata dvoukomorového systému ve smyslu kontrolním a stabilizačním, kdy je dvoukomorový systém „*silným stabilizačním faktorem při přijímání*

²⁰ BOGDANOROV, Vernon. *The problem of the upper house*, in BLOM, Hans: *Bicameralism. Tweekamerstelsel...*, s. 411-412.

²¹ KYSELA: *Dvoukomorové systémy...*, s. 53.

²² PATTERSON, C. Samuel, MUGHAN, Anthony. *Senates and the Theory of Bicameralism*. [online]. The Ohio State University Press, [cit. 16. dubna 2015]. Dostupné na <<https://ohiostatepress.org/Books/Complete%20PDFs/Patterson%20Senates/02.pdf>>.

²³ Tamtéž, s. 9.: „*In short, senates allow for differentiation in political representation, and they provide the redundancy in policy making that may prevent error, delay action until alternatives have been vetted satisfactorily, or postpone decisions until the disputants achieve consensus.*“

²⁴ Závěrečné prohlášení delegací na fóru senátů z celého světa, přijaté 14. března 2000, *Senát*, 2000, č. 2, s. 7.

*právních norem a posilování právního státu, jakož i moderní formou uskutečňování principu oddělení výkonu ve státech, které často podléhají logice většinového principu.*²⁵

Účel druhých komor lze tedy shrnout ve třech hlavních bodech: stabilizační funkce, revizní (legislativně-korektivní, funkce druhého pohledu) a reprezentační.²⁶ První funkci přináší nutnost shody obou komor, při změnách základních hodnotách, na kterých funguje státní moc. Při revizní funkci funguje druhá komora jako kontrola komory první, kde sice nevystupuje v rovnocenném postavení, ale upozorňuje na nedostatky a možné následky navrhovaného řešení; typicky se toto uplatňuje při zákonodárném procesu. Třetí (reprezentační) funkce pak znamená možnost reprezentace jiných zájmů, než které reprezentuje komora první - v českém systému tak Poslanecká sněmovna reprezentuje celonárodní zájmy a Senát zájmy regionální – aby tuto funkci opravdu komora plnila, musí se nutně odrážet i v různém volebním systému do každé z komor.

Současná koncepce, obhajující nutnost druhých komor tedy operuje s fakty, že „*druhá komora má být zrcadlem společnosti co do zastoupení jejích profesních, regionálních, etnických, náboženských, věkových či pohlavních segmentů*“²⁷ a pomyslného rozdělení funkce zákonodárné, jakožto funkce nejdůležitější, kdy druhá komora omezuje jinak výhradní moc komory první.

2.3 Vývoj bikameralismu na území ČR

Na území dnešní České republiky se klasické senátní prvky objevily ve druhé polovině 19. století. V tzv. Pillersdorfově ústavě z 25. dubna 1848 byl v § 34 zakotven dvoukomorový parlament: „*Reichstag, welcher im Vereine mit dem Kaiser die gesetzgebende Gewalt ausübt, ist in zwey Kammern, den Senat und die Kammer der Abgeordneten, getheilt. Die Dauer des Reichstages wird auf fünf Jahre mit jährlicher Einberufung desselben festgesetzt.*“²⁸

Následující prvorepubliková Ústava pak dala podklad pro založení tradice dvoukomorového Parlamentu v českých zemích. Československá sociální demokracie odmítala pozici silného senátu, postaveného na roveň Poslanecké sněmovně a ústy poslance Meissnera souhlasila s jeho ustanovením pouze za „*předpokladu, že senát opravdu bude jednak demokratický a za druhé, že to bude jen taková korporace, kterou jsme měli na mysli, že to bude totiž korektiv poslanecké sněmovny pro případ, že by v zákonodárné činnosti nějak pochybila.*“²⁹ Na základě toho byl ustanoven Parlament

²⁵ Tamtéž

²⁶ KYSELA: *Dvoukomorové systémy...*, s. 57.

²⁷ KYSELA: *Dvoukomorové systémy...*, s. 66.

²⁸ *Pillersdorfova ústava ze dne 25. dubna 1848* [online]. www.verfassungen.de [cit. 16. dubna 2015]. Dostupné na <<http://www.verfassungen.de/at/at-18/verfassung48.htm>>.

²⁹ BROKLOVÁ: *První československá ústava...*, s. 85-86.

sice dvoukomorový, ale s tím, že Senát byl jen jakýmsi „zrcadlovým“ zobrazením Poslanecké sněmovny.³⁰ Bylo tak vytvořeno dvoukomorové Národní shromáždění, jehož členové se volili poměrným volebním systémem. Rozdíl mezi oběma komorami spočíval zejména v tom, že vláda byla odpovědná pouze Poslanecké sněmovně (tak je tomu ostatně i v současnosti) a poslední slovo při zákonodárném procesu náleželo rovněž dolní komoře.

Určující dobou pro současný český bikameralismus bylo formování Ústavy a Listiny základních práv a svobod mezi léty 1989-1992. V tomto krátkém období rovněž proběhla vcelku zajímavá výměna názorů mezi odborníky, zdali je dvoukomorový parlament opravdu nutný. Tato debata ostatně intenzivně pokračovala až do ustavení prvního Senátu v roce 1996 a v menší míře se objevuje dodnes.

V době, kdy úvahy o rozdělení federace ještě nebyly tak silné, byla myšlenka návratu k bikameralismu primárně dokládána jeho nutností v rámci federace, což bylo podpořeno hlavně zkušenostmi ze zahraničí. Nizozemský politolog Arend d'Angremond Lijphart ve své knize uvedl: „*All formally federal systems have bicameral legislatures, whereas some nonfederal systems have bicameral and others unicameral parliaments.*“³¹ Poukázal tak na obecnost dvoukomorových systémů ve federativních systémech a i proto byla v československých poměrech tato varianta zprvu velmi aktuální.

S rozpadem federace odpadl i výše uvedený primární důvod pro dvoukomorovost. Ovšem lze oponovat, že i v některých dalších státech, např. Francii, se Senát osvědčil a to přes to, že není federativně rozdělena. Obsazení komory tam reflektuje územní rozdělení země. Na rozdíl od nás však článek 24 francouzské ústavy o Senátu stanoví, že: „*Zajišťuje reprezentaci územních celků republiky. Francouzi usazení mimo republiku jsou zastoupeni v Senátu.*“³²

Nutnost Senátu však byla zapříčiněna a odůvodněna politickým zadáním k vypracování Ústavy. Marek Benda, člen tehdejší komise Předsednictva České národní rady pro přípravu Ústavy České republiky uvedl: „*V politickém zadání bylo oslabit českého prezidenta.*“³³ Tento požadavek mohl být splnitelný pouze za předpokladu, že se vytvoří druhá komora parlamentu, jež bude svými pravomocemi vyvažovat pozici prezidenta. Dalším z důvodů byla dle dalšího člena přípravné komise Dušana Hendrycha neochota a pomyslný odpor ke všemu minulému a

³⁰ PAVLÍČEK: *Ústavní právo...*, s. 75.

³¹ LIJPHART: *Patterns...*, s. 213.

³² KLOKOČKA: *Ústavy států...*, s. 128.

³³ BENDA. In GERLOCH: *20 let Ústavy...*, s. 37.

socialistickému, kdy se k institutu jednokomorového parlamentu přistupovalo jako k institutu předchozího nežádoucího režimu.³⁴

Při zvažování pravomocí a postavení Senátu byla nakonec jako nejvhodnější zvolena koncepce Senátu jako komory revizní, „*kteřá má právo požádat první komoru o opětovné zvažení svého rozhodnutí.*“³⁵ Očekávalo se od něj, že se stane užitečnou součástí mechanismu brzd a rovnovah, který by na základě své nerozpustitelnosti, průběžného obměňování a specifického volebního systému, tvořil vyvažující a stabilizační prvek. Poslanec Ivan Mašek k budoucí podobě Senátu uvedl, že „*může mít smysl při dělbě zákonodárné činnosti i úlohu stabilizujícího prvku v období politických krizí.*“³⁶

Proti ustavení Senátu byla tehdejší opozice, zejména Sládkova republikánská strana a rovněž část sociální demokracie.³⁷ Zastáncům oponovali zejména v nepřiměřených nákladech na chod Horní komory v poměru s jeho účelovostí, zdržováním zákonodárného procesu a v debatách se objevovala i kritika jeho nerozpustitelnosti.³⁸

I přes všechny rozpory byla Ústava i s dvoukomorovým Parlamentem na konci roku 1992 přijata. Její obsah počítal s přijetím dalších ústavních zákonů – mj. o zřízení Prozatímního Senátu.³⁹ Návrhy tohoto zákona však byl zamítnut⁴⁰ a k naplnění Ústavy o dvoukomorovém systému došlo až v roce 1996, kdy se poprvé v historii samostatné České republiky konaly volby do Senátu a 18. 12. 1996 tak proběhlo první zasedání Senátu ČR.

V průběhu let se Senát snažil obhájit své místo v ústavním systému a nevyhnul se opakování diskuzí nad jeho potřebností a praktickým smyslem, kdy byly rozebírány (již z pohledu praktického fungování) jeho možnosti při kontrolní funkci a v systému mechanismu brzd a rovnovah mezi jednotlivými mocemi. Karel Klíma ještě před ustanovením Senátu tvrdil, že Senát může svou faktickou činností pomáhat v dotváření formy vlády, a že „*úloha Senátu na ovlivnění moci zákonodárné (při tvorbě zákonů), výkonné (možnosti ústavní žaloby prezidenta republiky) či soudní (soublas s prezidentem republiky navrženými soudci Ústavního soudu) udělí konkrétní stabilní či proměnnou ústavní podobu formě vlády v České republice v reálné budoucnosti.*“⁴¹ Je však otázkou, jak se tyto předpoklady

³⁴ HENDRYCH. In GERLOCH: *20 let Ústavy...*, s. 33.

³⁵ KYSELA: *Dvoukomorové systémy...*, s. 427.

³⁶ KYSELA: *Dvoukomorové systémy...*, s. 428.

³⁷ Tamtéž, s. 419.

³⁸ PAVLÍČEK: *Ústavní právo...*, s. 5.

³⁹ čl. 106 Ústavy

⁴⁰ POSLANECKÁ SNĚMOVNA ČR. *Návrh poslanců ČNR na vydání ústavního zákona ČNR o ustanovení Prozatímního senátu Parlamentu* [online]. psp.cz, 1993 [cit. 24. dubna 2015]. Dostupné na <http://www.psp.cz/eknih/1993ps/tisky/t0002_00.htm>.

⁴¹ KYSELA: *Dvoukomorové systémy...*, s. 440.

fungování Senátu promítly v jeho praxi. Některé stěžejní body, zejména z pohledu zákonodárského procesu a funkce revizní, jsou proto tématy na následujících řádcích této práce.

3 Zakotvení Senátu v právním řádu ČR

Senát, jehož název vychází z historického modelu, jež čerpá zejména z prvorepublikové tradice, byl do soustavy státních orgánů zakotven Ústavou, jako součást dvoukomorového Parlamentu, kdy „*způsobem vzniku (ustavení) je na jiných státních orgánech nezávislý*“⁴² a ani ve struktuře dalších ústavních orgánů nikomu nepodléhá a není podřízen.

3.1 Ustavení a zřízení

V českém právním systému je Senát ústavním orgánem, který je nositelem zákonodárné moci. To lze odvodit ze znění čl. 15. Ústavy, který zákonodárnou moc světuje Parlamentu; ten je „*je tvořen dvěma komorami, a to Poslaneckou sněmovnou a Senátem.*“ Rozdíl mezi komorami spočívá nejenom v jejich pravomocích, ale i volebním systému a počtu členů. Poslaneckou Sněmovnu tvoří 200 poslanců, kteří se volí na dobu čtyř let⁴³ na základně „*všeobecného, rovného a přímého volebního práva, podle zásad poměrného zastoupení.*“⁴⁴ Naopak Senát tvoří dle čl. 16 jednaosmdesát poslanců, kteří jsou voleni na dobu šesti let podle zásad většinového systému, kdy „*každé dva roky se volí třetina senátorů.*“ Nikde však nenalezneme jasnou definici smyslu tohoto bikamerálního složení. Z teorie však lze dovodit, že právě Senát může být „*považován za určitou garanci stability (s ohledem na jeho postupnou obměnitelnost, úlohu v zákonodárství i nemožnost jakéhokoli rozpuštění) a „vyvažování“ ve struktuře zákonodárné moci.*“⁴⁵

Na rozdíl od voleb do Poslanecké Sněmovny⁴⁶ lze do Senátu zvolit pouze občana, který má volební právo a zároveň dosáhl 40 let. „*Odlišením věkové hranice pro volitelnost do Senátu sledoval ústavodárce poslání Senátu jako sboru, který je tvořen osobnostmi celostátního a regionálního významu s určitou životní zkušeností.*“⁴⁷ Nicméně lze pochybovat o tom, zda jsou opravdu poslanci a senátoři natolik rozlišní a zda jiný volební systém opravdu přináší předpokládané odlišné zastoupení v komorách.

Nově zvolený senátor složí slib na první schůzi Senátu, které se zúčastní.⁴⁸ Pokud jej odmítne složit nebo jej složí s výhradou, jeho funkce automaticky zaniká, stejně jako v dalších případech uvedených ve článku 25 Ústavy. Ustavením do funkce získávají senátoři mandát, jež „*tvoří soubor práv a povinností, které člen parlamentu získává spolu s členstvím v komoře.*“⁴⁹. Senátoři tak

⁴² KYSELA: *Dvoukomorové systémy...*, s. 442.

⁴³ Čl. 16 odst. 1 Ústavy

⁴⁴ Čl. 18 odst. 1 Ústavy

⁴⁵ KLÍMA: *Ústavní právo...*, s. 490.

⁴⁶ Čl. 19 odst. 1 Ústavy

⁴⁷ KYSELA: *Dvoukomorové systémy...*, s. 445.

⁴⁸ Čl. 23 odst. 2 Ústavy

⁴⁹ KYSELA: *Dvoukomorové systémy...*, s. 450.

nemůžou být členy druhé komory Parlamentu⁵⁰ a platí pro ně i další omezení, kdy nesmí vykonávat úřad prezidenta republiky, soudce a dalšími funkce,⁵¹ které jsou upraveny mj. v zákoně o střetu zájmů.⁵² Smyslem této úpravy tedy je zamezit kumulaci funkcí mezi jednotlivými mocemi. Lze si však všimnout, že zde chybí jakákoliv úprava ve vztahu člen vlády – poslanec či senátor, kdy tyto funkce jsou vzájemně slučitelné a praxí využívány.⁵³ Běžně tak může nastat situace, kdy by „*ministr jako poslanec prosazoval návrhy ve Sněmovně jako Sněmovně odpovědná ústavní osoba, nebo se jako ministr (současně poslanec) bránil ve Sněmovně kontrolní činnosti kolegů poslanců.*“⁵⁴ Již na první pohled zřejmá je i kolizní situace ministra (jako člena vlády), při projednávání návrhů zákonů v Senátu, pokud je zároveň i senátorem.

Ústava však pouze neklade členům parlamentu samá omezení, ale naopak je i chrání imunitou. Senátoři jsou tak chráněni ve věcech hlasování v Senátu a za projevy učiněné na jeho půdě. Za přestupky se zodpovídá „*pouze*“ disciplinární pravomoci Senátu a bez souhlasu komory nelze Senátora trestně stíhat.⁵⁵ Téma imunit je také jistým paradoxem české politiky, protože o nutnosti jejich omezení veřejně nepochybuje snad žádná politická strana, ovšem když již mělo dojít k omezení imunity poslanců a senátorů jen na dobu jejich mandátu, Senát návrh zákona zamítl, protože se jedné z politických stran zdálo omezení příliš malé⁵⁶ či se podobnou novelou Ústavy nezabýval.⁵⁷ Až v roce 2013 vešel v účinnost ústavní zákon č. 98/2013 Sb., který novelizoval Ústavu a omezil imunitu poslanců a senátorů.

3.2 Pravomoci Senátu

Jak již bylo výše uvedeno, lze rozdělit funkce Senátu do tří hlavních částí – stabilizační, revizní a reprezentační. K tomu, aby mohly být tyto body řádně plněny, poskytuje Senátu různé pravomoci nejen Ústava, ale i další zákony. Mimo zákonodárnou funkci, která je pro Senát dle mého názoru stěžejní a proto jsem ji vyhradil následující podkapitolu, má horní komora i řadu práv, zejména ve vztahu k volbě prezidenta a ohledně bezpečnostních otázek.

Ačkoliv nejde přímo o funkci horní komory, nýbrž jejího předsedy, pokládám za důležité uvést, že mezi jeho pravomoc a povinnost patří vyhlášovat volbu prezidenta republiky. K tomu

⁵⁰ Čl. 21 Ústavy

⁵¹ Čl. 22 Ústavy

⁵² Zákon č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů

⁵³ KLÍMA: *Komentář k Ústavě...*, s. 246-247.

⁵⁴ Tamtéž, s. 250.

⁵⁵ Čl. 27 Ústavy

⁵⁶ WINTR: *Česká parlamentní...*, s. 365.

⁵⁷ POSLANECKÁ SNĚMOVNA ČR. *Stenoprotokol z 59. schůze PČR, PS 2010-2013 ze dne 20. srpna 2013* [online]. psp.cz, 21. srpna 2013 [cit. 1. dubna 2015]. Dostupné na <<http://www.psp.cz/eknih/2010ps/stenprot/059schuz/s059022.htm#h6>>.

jej opravňuje odstavec 8 čl. 56 Ústavy. Do jeho rukou je následně dle čl. 59 odst. 1 Ústavy při společném zasedání obou komor novým prezidentem skládán i slavnostní slib. Samotná volba prezidenta relativně nově vychází z přímého volebního systému, kdy kandidáty mohou navrhopvat jednak občané, pokud jejich petici podpoří 50 000 občanů s volebním právem, ale rovněž i skupiny 20 poslanců či 10 senátorů.⁵⁸

Výsadní pravomocí Senátu ve vztahu k prezidentu republiky je možnost podání ústavní žaloby pro velezradu, hrubé porušení Ústavy nebo jiné součásti ústavního pořádku proti prezidentu republiky. K tomuto kroku je však Senát oprávněn pouze se souhlasem Poslanecké sněmovny, kdy je třeba třípětinové většiny všech poslanců a následně třípětinové většiny přítomných senátorů.⁵⁹ K využití tohoto práva došlo v historii samostatné republiky pouze jednou, kdy byla podána žaloba pro velezradu prezidenta Václava Klause, mj. z důvodu vyhlášení jeho amnestie ze dne 1. ledna 2013. Řízení o žalobě však bylo Ústavním soudem zastaveno a to zejména z toho důvodu, že v době řízení zanikla jeho funkce prezidenta, a využitím zásady „*retroaktivita in mitius*“, kdy soud přihlédl ke znění zákona o Ústavním soudu,⁶⁰ účinného před 8. 3. 2013, jež byl pro žalovaného příznivější, jelikož žalované ústavní delikty byly spáchány před účinností novely.

Z ústavních pravomocí lze Senátu ještě přiřadit nutnost souhlasu Senátu, při jmenování Ústavního soudce prezidentem republiky⁶¹ a to kvůli „*zajištění určité míry politické neutrality kandidátů na soudce ÚS a soudců ÚS*.“⁶² Právě tato pravomoc je zejména v době, kdy je nutné doplnit stav ústavních soudců, podrobována intenzivnější kritice. Výrazným znakem tohoto procesu je totiž jeho přílišná zdlouhavost a jednorázovost, kdy funkční období i několika soudců naráz končí ve stejnou dobu a je nutné najednou vybrat a zvolit několik nových soudců. Spolu s nutností vybrání správného kandidáta prezidentem a následným projednáním na půdě Senátu se tak již stalo, že Ústavní soud byl po dlouhých 29 měsících nekompletní.⁶³

Silnou pozici má Senát rovněž v bezpečnostních otázkách. Dle ústavního zákona o bezpečnosti ČR může Parlament vyhlásit na návrh vlády stav ohrožení⁶⁴ a rovněž „*rozhoduje o vyhlášení válečného stavu*“, „*rozhoduje o účasti České republiky v obranných systémech mezinárodní*

⁵⁸ Čl. 56 odst. 5 Ústavy

⁵⁹ Čl. 65 odst. 2 a 3 Ústavy

⁶⁰ Zejména k § 98, odst. 3, zákona o Ústavním soudu

⁶¹ Čl. 84 odst. 2 Ústavy

⁶² FILIP. In ŠIMÍČEK a kol.: Ústava..., s. 1046.

⁶³ Po 15. 7. 2003 působilo na ústavním soudě pouhých 7 soudců a nastalo období tzv. personální krize. Kompletní byl Soud až po 15. 12. 2005, kdy byl do funkce soudce jmenován JUDr. Vladimír Kůrka.

⁶⁴ § 7 odst. 1 ústavního zákona o bezpečnosti ČR

organizace“⁶⁵ a obě komory rovněž vyslovují souhlas s vysláním ozbrojených sil mimo území republiky a s pobytem ozbrojených cizích ozbrojených sil na našem území.⁶⁶ K tomuto se i ve světle nedávných událostí (povolení přejezdu amerických vojáků přes území České republiky) krátce vyjadřuje Jan Kudrna v časopise Právní rádce, kde uvádí, že článek 43 Ústavy by potřeboval zásadní revizi, protože je „v současné podobě nejméně z jedné třetiny neaplikovatelný. Např. pokud se jedná o schvalování přeletů a příjezdů cizích ozbrojených sil přes naše území, je ústava systematicky obcházena.“⁶⁷ Na neuspokojivé znění tohoto článku ostatně upozorňoval i Jan Kysela již v roce 2003. Ve svém příspěvku „Úprava kompetencí ústavních orgánů ČR v oblasti bezpečnosti státu a její možné změny“ vybízel k vyhodnocení celkového stavu úpravy a posouzení kompetencí ústavních orgánů v oblasti bezpečnosti státu⁶⁸ – ale jak je zřejmé, dosud k novelizaci nedošlo.

Mezi další pravomoci, jež vycházejí již z obecných zákonů, patří mj. i možnost předkládat prezidentu republiky návrhy na propůjčení nebo udělení státních vyznamenání⁶⁹ navrhuje mu kandidáty na funkci předsedy⁷⁰ a inspektorů Úřadu pro ochranu osobních údajů⁷¹ volí členy Rady Ústavu pro studium totalitních režimů⁷² a navrhuje Poslanecké sněmovně 2 kandidáty na funkci veřejného ochránce práv⁷³ a dva jeho zástupce.⁷⁴

3.3 Zákonodárná funkce

Ústava svěřuje Senátu (spolu s Poslaneckou sněmovnou) funkci zákonodárnou.⁷⁵ To mimo jiné znamená, že dle čl. 41 Ústavy může spolu s poslancem, skupinou poslanců, vládou nebo zastupitelstvem vyššího územního samosprávného celku Senát podat Poslanecké sněmovně návrh zákona. Senát se však účastní i „běžného“ zákonodárného procesu v dalších fázích, kdy se projevuje zejména jeho kontrolní funkce a je oprávněn spolurozhodovat o návrzích zákonů, jež mu po schválení postoupí Poslanecká sněmovna.⁷⁶ Projevuje se zde tedy jeho slabší postavení, naopak je však silný tam, „kde jde o základy ústavního systému, suverenitu státu a specifickou kontrolu prezidenta republiky (ústavní zákony, volební zákony, mimořádné stavy,...).“⁷⁷

⁶⁵ Čl. 43 Ústavy

⁶⁶ Čl. 43 odst. 3 Ústavy

⁶⁷ KYSELA: *Rok 2014...*, s. 65.

⁶⁸ PAVLÍČEK: *Bezpečnost...*, s. 58.

⁶⁹ § 8 zákona č. 157/1994 Sb., o státních vyznamenáních ČR

⁷⁰ § 32 zákona č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů

⁷¹ § 33 odst. 1 zákona č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů

⁷² § 7 odst. 7 zákona č. 181/2007 Sb., o Ústavu pro studium totalitních režimů

⁷³ § 2 odst. 1 zákon č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv

⁷⁴ § 2 odst. 2 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv

⁷⁵ Čl. 15 Ústavy

⁷⁶ Čl. 45 Ústavy

⁷⁷ KYSELA. In KLÍMA: *Komentář k Ústavě...*, s. 203.

Postoupený zákon Senát do 30 dnů od jeho projedná a usnese se k němu s tím, že má několik možností, jak se může rozhodnout. Svým usnesením Senát buď zákon „*schválí nebo zamítne nebo vrátí Poslanecké sněmovně s pozměňovacími návrhy anebo vyjádří vůli nezabývat se jím.*“⁷⁸ Možností, se kterou Ústava rovněž počítá je, že Senát zákon vůbec neprojedná a ani se k němu jinak nevyjádří. Pro tuto situaci je stanovena Ústavou právní fikce přijetí takového zákona.⁷⁹

U přijímání ústavních zákonů, volebních zákonů a mezinárodních smluv platí zvláštní režim jejich přijímání, kdy je k přijetí třeba souhlasu obou komor. Stejně tak je nutné oběma komorami schválení volebního zákona a zákona o zásadách jednání a styku obou komor mezi sebou a navenek a také jednacího řádu Senátu.

Naopak opačnou výjimku tvoří zákon o státním rozpočtu a návrh státního závěrečného účtu, které projednává a usnází se o nich pouze Poslanecká Sněmovna.⁸⁰

Naprosto zásadní legislativní funkci má však Senát v případě rozpuštění Poslanecké sněmovny. V takovém případě Senátu přísluší přijímat zákonná opatření ve věcech, které nesou odkladu.⁸¹ Senát je však v přijímání omezen procesními a materiálními podmínkami, kdy „*zákonné opatření lze přijmout výlučně na návrh vlády a pouze ,dojde-li k rozpuštění Poslanecké sněmovny.*“⁸² Otázkou však je, kdy k „*rozpuštění Poslanecké sněmovny*“ fakticky dojde, respektive kdy nabyde účinnosti rozhodnutí prezidenta republiky o jejím rozpuštění. Stejně tak, což je podstatnější, není Ústavou vůbec definována doba, kdy období pro přijímání zákonných opatření končí. Jindřiška Syllová dochází k názoru, že je možné zákonná opatření přijímat až do zahájení ustavující schůze nově zvolené Poslanecké sněmovny,⁸³ ale například Jan Kysela se přiklání k variantě, kdy toto období končí v den předcházející zahájení ustavující schůze.⁸⁴

Nezpochybnitelné však je to, že přijatá opatření musí být následně schválena novou Poslaneckou sněmovnou na její první schůzi. Pokud se tak nestane, pozbývá toto opatření další platnosti.⁸⁵ Uvedená substitute je však omezená pouze na výkon zákonodárné pravomoci, „*Senát tedy není v této situaci oprávněn vykonávat další funkce PS (např. kontrolovat vládu). Výjimkou jsou mimořádné stavy státu, při kterých Senát musí PS suplovat.*“⁸⁶

⁷⁸ Čl. 46 Ústavy

⁷⁹ Tamtéž

⁸⁰ Čl. 42 Ústavy

⁸¹ Čl. 33 odst. 1 Ústavy

⁸² ANTOŠ: *Zákonodárny proces...*, s. 7-9.

⁸³ SLADEČEK: *Ústava...*, s. 257.

⁸⁴ KYSELA. In KLÍMA: *Komentář k Ústavě...*, s. 309.

⁸⁵ Čl. 33 odst. 5 Ústavy

⁸⁶ FILIP. In ŠIMÍČEK a kol.: *Ústava...*, s. 430.

Výše nastíněná zákonodárná funkce Senátu je dle mého názoru funkcí stěžejní, a na které stojí celá jeho podstata. Zejména funkce kontrolní, kdy Senát opětovně přezkoumává návrhy mu postoupené Poslaneckou sněmovnou, tvoří nejpočetnější agendu, jíž se horní komora zabývá. Z toho důvodu jsem se rozhodl zaměřit v dalších kapitolách podrobněji na legislativní proces a to i na úkor dalších (byť nezanedbatelných) funkcí horní komory Parlamentu.

4 Zákonodárny proces v Senátu

Legislativní proces je stěžejní funkcí Senátu, který v jeho rámci naplňuje svou podstatu zákonodárné komory. Tento proces lze rozdělit do dvou kategorií - na podávání návrhu zákona Poslanecké sněmovně a projednávání návrhu zákonů, Sněmovnou mu postoupených.

Rozhodování o zákoně v Senátu, stejně jako Poslanecké sněmovně, však není tak jednoduché, jak by se mohlo z prostého čtení Ústavy zdát. Při schvalování návrhů zákonů se obě komory řídí svými jednacími řády.

Jednání na půdě Senátu upravuje zákon č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu. Tento zákon, respektive jeho přijetí a změny, má v Ústavě zvláštní postavení, jelikož je k jeho změně potřeba souhlasu obou komor.⁸⁷ Smyslem ustanovení je, aby k úpravě vnitřních poměrů Senátu zákonem nedošlo bez jeho souhlasu.⁸⁸ Nemůže se tak nastat situace, že by Sněmovna Senát tzv. přehlasovala a proti jeho vůli změnila jeho vnitřní řád - je zde vyžadován senátní souhlas. Senát tedy nemůže prosadit (na rozdíl třeba od Sněmovny) zcela autonomně jednací řád jaký chce, ale může zablokovat jednání o řádu, který jím požadované náležitosti nesplňuje.⁸⁹

4.1 Zákonodárná iniciativa

Jak již bylo výše uvedeno, Senátu bylo svěřeno právo zákonodárné iniciativy, stejně jako Poslanecké sněmovně. K podání návrhu zákona je oprávněn senátor, skupina senátorů, výbor nebo komise Senátu⁹⁰ a je „*možno je podati jen v Poslanecké sněmovně, nikoliv v Senátu.*“⁹¹ Realizace tohoto práva je potom vlastní zákonodárná iniciativa.⁹²

Návrh, iniciovaný na půdě Senátu musí nejdříve projít na jeho půdě dvojitým čtením. „*Návrh senátního návrh zákona předkládá navrhovatel předsedovi Senátu. Návrh projedná ve výborech a rozhodne se o něm na zasedání Senátu.*“⁹³ V prvním čtení uvede návrh zákona navrhovatel nebo jeho zástupce a následně zahájí předseda Senátu obecnou rozpravu, ve které lze navrhnout zákon vrátit k dopracování nebo jej zamítnout.⁹⁴ Pokud k tomu nedojde, „*přikáže Senát návrh senátního*

⁸⁷ Čl. 40 Ústavy

⁸⁸ HERC. In RYCHETSKÝ a kol.: *Ústava...*, s. 403.

⁸⁹ KYSELA. In KLÍMA: *Komentář k Ústavě...*, s. 341.

⁹⁰ § 127 odst. 1 JŘS

⁹¹ PAVLÍČEK: *Ústavní právo...*, s. 431.

⁹² FILIP: *Vybrané kapitoly...*, s. 277.

⁹³ ŠÍN: *Tvorba práva...*, s. 103.

⁹⁴ § 128 odst. 2 JŘS

*návrhu zákona k projednání výboru, popřípadě výborům.*⁹⁵ Plénum tak může návrh zákona zamítnout ještě před tím, než bude projednán ve výborech, které mají následně 60 dnů k projednání.⁹⁶

Při projednávání návrhu zákona ve výboru mohou být podány návrhy na schválení, zamítnutí, pozměnění či odročení návrhu zákona. O nich se hlasuje ve výboru v tomto pořadí.⁹⁷

Ve druhém čtení lze v průběhu rozpravy o zákonu navrhopat mimo jeho schválení, zamítnutí a odročení vrácení „*návrhu senátního zákona výboru k novému projednání.*“⁹⁸ Pokud k tomu dojde a tento návrh bude přijat, je dle § 130 odst. 3 JŘS návrh zákona vrácen k příslušnému výboru k novému projednání ve lhůtě nejvýše 30 dnů od jeho vrácení Senátem.

V případě, že nebyl přijat ani jeden z návrhů uvedených v § 130, odst. 2 JŘS, zahájí předsedající podrobnou rozpravu, ve které lze podat dle § 130 odst. 4 JRS pozměňovací návrhy, o kterých se následně hlasuje. Po tomto hlasování, a pokud byl alespoň jeden z pozměňovacích zákonů přijat, hlasuje Senát o přijetí návrhu zákona s přijatým pozměňovacím návrhem.⁹⁹ Pokud žádný z pozměňovacích návrhů nebyl přijat a pokud již nebylo hlasováno o původním návrhu po obecné rozpravě, zahájí se o něm hlasování. „*Jestliže byl návrh senátního návrhu zákona schválen, pověří Senát předsedu Senátu, aby senátní návrh zákona podal Poslanecké sněmovně.*“¹⁰⁰ Takový návrh pak musí splňovat náležitosti § 86 JŘPS, tedy „*musí obsahovat přesné znění toho, na čem se má Parlament usnést*“ a „*musí být prezentován v úpravě nezbytné pro zákon, členěn na paragrafy (ústavní zákon na články), bez alternativních variant.*“¹⁰¹

4.2 Projednání zákonů v Poslanecké sněmovně

Po podání návrhu zákona Poslanecké sněmovně musí zákon projít trojím čtením, v průběhu kterých se mimo jiné vyjadřuje k zákonu vláda (viz. část dvanáctá JŘPS a pokud není schválen již v prvním čtení). Ta má ostatně v zákonodárném procesu důležité postavení, protože odpovídá „*za úroveň návrhů zákonů, které předkládá Poslanecké sněmovně, návrhů zákonných opatření, které předkládá Senátu podle čl. 33 odst. 2 Ústavy, a za úroveň nařízení vlády, které přijímá.*“¹⁰²

V prvním čtení se rozhoduje, zda je návrh zákona jako celek způsobilý k projednání. Druhé čtení je již vlastním projednáním předloženého textu a ve třetím čtení se koná rozprava,

⁹⁵ § 128 odst. 3 JŘS

⁹⁶ Tamtéž

⁹⁷ § 129 JŘS

⁹⁸ § 130 odst. 2 bod 1. JŘS

⁹⁹ § 130 odst. 6 JŘS

¹⁰⁰ § 130 odst. 8 JŘS

¹⁰¹ PAVLÍČEK: *Ústavní právo...*, s. 431.

¹⁰² Tamtéž, s. 433.

ve které lze navrhnout pouze opravu různých legislativně technických, gramatických či dalších chyb.¹⁰³ Pokud návrh zákona Sněmovna schválí, postoupí jej Senátu. Kysela k tomu dodává, že tato situace je „*závažná odchylka od většiny dvoukomorových parlamentů, kde je možné zákonodárný proces zahájit buď v jedné, nebo ve druhé komoře.*“¹⁰⁴ Proces se tak nijak neliší od procesu přijímání návrhů zákonů podaných poslancem, skupinou poslanců, vládou nebo zastupitelstvem vyššího územního samosprávného celku.

Z uvedeného postupu však existuje výjimka u projednávání návrhů státního závěrečného účtu a zákona o státním rozpočtu, kdy tyto návrhy dle čl. 42 odst. 2 Ústavy projednává a usnází se o nich pouze Poslanecká sněmovna. Tato výjimka ze zásady bikameralismu pravděpodobně spočívá na přesvědčení o důležitosti tohoto institutu, kdy „*státní rozpočet je základním nástrojem vládnutí a jeho schvalování je tradičním a nejdůležitějším instrumentem kontroly vlády, jež má v ČR příslušet pouze PS.*“¹⁰⁵

Formulace Ústavy je však natolik obecná, že bylo nutné rozhodnutí Ústavního soudu, který definoval ve svém nálezu Pl. ÚS 21/01 ze dne 12. 2. 2002 pojem „*zákon o státním rozpočtu.*“

Skupina senátorů napadla zákon, jehož součástí byla i novela zákona ČNR č. 10/1993 Sb., o státním rozpočtu. Domnívali se, že návrh zákona o mzdě, který současně novelizoval zákon o státním rozpočtu, nebyl schválen formálně správným způsobem. Celý zákon, nazvaný „*o státním rozpočtu,*“ totiž bez dalšího schválila na základě článku 42 odst. 2 Ústavy pouze Poslanecká sněmovna.

Ústavní soud dovodil, že změna uvedeného zákona o státním rozpočtu se týkala pouze částí, které se bezprostředně ke státnímu rozpočtu nevztahují a uvedl, že pojem „*zákon o státním rozpočtu*“ ve smyslu čl. 42, odstavce 2 Ústavy se musí „*chápat nikoliv ve formálním, nýbrž materiálním smyslu.*“¹⁰⁶ Z toho důvodu tedy Ústavní soud rozhodl, že ačkoliv byl formálně zákon nazván „*o státním rozpočtu,*“ tak Senát postupoval správně, když projednal jeho celé znění a následně jej i schválil, protože věcně obsahoval i odlišnou úpravu.

K postavení Senátu při schvalování zákona o státním rozpočtu se však ústavní soud vrátil ještě později a v roce 2005 důrazně uvedl, že považuje „*vstup Senátu do procesu schvalování zákona o státním rozpočtu momentem dysfunkčním.*“¹⁰⁷

¹⁰³ HŘEBEJK. In GERLOCH, HŘEBEJK, ZOUBEK: *Ústavní systémy...*, s. 166.

¹⁰⁴ KYSELA: *Dvoukomorové systémy...*, s. 473.

¹⁰⁵ KYSELA. In KLÍMA: *Komentář k Ústavě...*, s. 353.

¹⁰⁶ Pl. ÚS 21/01, část VII, odstavec 4

¹⁰⁷ Pl. ÚS 13/05, část VI. bod 1.

Jiný případ konfliktu mezi Senátem a Sněmovnou nastal v roce 2002, kde se Senát obrátil k Ústavnímu soudu z toho důvodu, že mu byl Poslaneckou sněmovnou předložen k projednání zákon (respektive novela obchodního zákoníku), který Sněmovna po třetím čtení nejdříve schválila ve formě usnesení, aby toto usnesení na následujícím zasedání revokovala. Pozměněné znění, které obsahovalo nápravu zjištěných omylů, pak následně znova schválila.¹⁰⁸ Senát se tímto návrhem zákona odmítl zabývat a po uplynutí všech zákonných lhůt novela obchodního zákoníku vešla v platnost.

Senátoři se domnívali, že původně schválené usnesení, mělo být dle Ústavy a obecných zákonů postoupeno horní komoře a to i přesto, že obsahovalo faktické chyby. Z toho důvodu podali podnět k Ústavnímu soudu a požádali o zrušení novely.

Ve svém obsáhlém zdůvodnění Ústavní soud vzal na vědomí stanovisko vlády, která ač nebyla účastníkem řízení, odkazovala na důležitost novely a faktické problémy, které by její zrušení mohlo přinést. Přesto v odůvodnění ÚS uvedl, že: „*tyto skutečnosti však nemohou převážit nad zásadním postulátem ústavnosti, totiž aby zákony byly zákonodárnými sbory Parlamentu přijímány způsobem ústavně předepsaným.*“¹⁰⁹ Na základě toho proto svým usnesením rozhodl o zrušení přijaté novely obchodního zákoníku.

I přesto však v jednacím řádu Poslanecké sněmovny existují výjimky, za kterých je možno hlasování opakovat. To může nastat za situace, kdy poslanec vznesl „*při hlasování nebo bezprostředně po něm námitku proti průběhu nebo výsledku hlasování.*“¹¹⁰ O takové námitce následně Sněmovna bez rozpravy rozhoduje a vyhovělí ji, musí se hlasování opakovat.¹¹¹ Nicméně ve výše uvedeném případě, což stejně odůvodnil i Ústavní soud, nebyla námitka podána bezprostředně po hlasování, nýbrž až na dalším jednání o několik dnů později.

Poslanecká sněmovna chybovala, když schválila návrh zákona nejdříve přesně dle ústavních pravidel a svého jednacích řádu a následně pak použila institut „*revokování usnesení,*“ na který Ústava ani zákon nepamatuje. Ústavní soud dal svým rozhodnutím za pravdu senátorům a zároveň tímto rozhodnutím umocnil a potvrdil Senátu jeho kontrolní funkci, kdy tato instituce existuje právě proto, aby případné chyby v zákoně odhalila a napravila.

¹⁰⁸ Pl. ÚS 5/02

¹⁰⁹ Pl. ÚS 5/02, část VI., odstavec 1

¹¹⁰ § 76 odst. 5 JŘS

¹¹¹ § 76 odst. 6 JŘS

4.3 Projednávání v senátních výborech

Jednání o návrzích zákonů upravuje sedmá část zákona o jednacím řádu Senátu, kdy dle § 98 odst. 1 „návrh zákona postoupený Poslaneckou sněmovnou Senátu předseda Senátu neprodleně postoupí organizačnímu výboru a rozešle jej všem senátorům a senátorským klubům.“ Od té chvíle na půdě Senátu probíhá „několíka-úrovňový“ proces projednávání návrhu, aby o něm následně mohli senátoři na svém zasedání rozhodnout. Tento proces je řízen tzv. organizačním výborem, což je povinně zřizovaná jednotka Senátu, jež koordinuje práci jeho orgánů.¹¹² „Organizační výbor přikáže návrh zákona výborům s určením garančního výboru a doporučí předsedovi Senátu jeho zařazení na pořad schůze Senátu.“¹¹³ Na projednání zákona a usnesení se o něm má Senát 30 dnů od jeho postoupení.¹¹⁴ Tato lhůta je však v několika směrech problematická. Nejen, že se zdá příliš krátká pro řádné projednání zákonů, ale navíc v praxi dochází k tomu, že po doručení „oficiálního textu návrhu zákona jsou Senátu Poslaneckou sněmovnou dodatečně zasílány změny v tomto textu.“¹¹⁵ Jan Filip tak navrhuje, že lhůta pro počítání stávajících 30 dnů by měla začít plynout až dodáním „konečného“ textu návrhu.¹¹⁶ Jestliže se v této lhůtě nevyjádří, platí, že je návrh přijat.¹¹⁷ Aby tuto lhůtu mohl Senát dodržet, koná se projednávání návrhu zákona pouze v jednom čtení, kdy se ještě předtím návrh projedná ve výborech.¹¹⁸

Návrh, který byl předsedou postoupen organizačnímu výboru je následně (do pěti dnů) postoupen konkrétnímu výboru či výborům, ve kterém probíhá projednávání dále. Obligatorně je na základě § 36 odst. 1 JŘS zřizován organizační, mandátový a imunitní výbor a v současnosti (v roce 2015) je zřízeno i dalších 7 výborů.¹¹⁹ Ze členů konkrétního výboru se vybere tzv. zpravodaj, který podává zprávu o návrhu zákona a to i na základě podkladů odborníků, kteří mohou být předsedou výboru fakultativně přizváni k jeho projednávání.¹²⁰

Poté následují dva druhy rozprav. Nejprve obecná o zákoně a navrhovaných změnách jako celku a poté následuje rozprava podrobná, kdy lze projednávaný návrh zákona posuzovat po jednotlivých částech.¹²¹ Po jejich ukončení, a pokud tak výbor rozhodne, se návrh i s jeho

¹¹² § 40 odst. 1 a 2 JŘS

¹¹³ ŠÍN: *Tvorba práva...*, s. 102.

¹¹⁴ Čl. 46 odst. 2 Ústavy

¹¹⁵ FILIP: *Vybrané kapitoly...*, s. 280.

¹¹⁶ Tamtéž

¹¹⁷ Čl. 46 odst. 3 Ústavy

¹¹⁸ PAVLÍČEK: *Ústavní právo...*, s. 445.

¹¹⁹ Ústavně-právní výbor, Výbor pro hospodářství, zemědělství a dopravu, pro územní rozvoj, veřejnou správu a životní prostředí, pro vzdělávání, vědu, kulturu, lidská práva a petice, pro zahraniční věci, obranu a bezpečnost, pro záležitosti Evropské unie a pro zdravotnictví a sociální politiku – viz Senát.cz.

¹²⁰ § 99 JŘS

¹²¹ § 101 odst. 1 JŘS

změnami v tištěné podobě předá každému členu výboru a navrhovateli zákona, aby se s ním mohli seznámit před hlasováním.¹²²

Pokud někdo ze členů podá návrh, aby se Senát k návrhu nevyjadřoval, aby bylo schváleno znění postoupené Poslaneckou sněmovnou, či aby byl návrh zákona zamítnut, hlasuje se ve výboru zprvu o těchto návrzích v tomto pořadí dle § 102 JŘS. Následně, pokud žádný z výše uvedených návrhů nebyl přijat, se přistupuje postupně k hlasování o jednotlivých pozměňovacích návrzích. Navrhovatel pozměňovacího návrhu se může k jeho obsahu před každým hlasováním o něm vyjádřit. Jestliže by nějaký z pozměňovacích návrhů byl takto výborem přijat, pokračuje se hlasováním o doporučení Senátu vrátit Poslanecké sněmovně návrh zákona s těmito změnami.¹²³

Nakonec výbor tedy vypracuje usnesení, které obsahuje jeho doporučení pro jednání v Senátu a určí zpravodaje, jež na jeho schůzi bude informovat ostatní senátory.¹²⁴ Po tomto složitém procesu nastupuje jednání celé komory Senátu ve věci navrhovaného zákona.

4.4 Jednání pléna

„Po projednání návrhu zákona ve výborech následuje jeho projednávání plénem Senátu.“¹²⁵ Při jednání v Senátu návrh zákona odůvodní jeho navrhovatel, po němž vystoupí zpravodaj či zpravodajové výborů, jimž byl návrh přikázán k projednání.¹²⁶ V případě, že výbor doporučí se návrhem nezabývat, popřípadě pokud takový návrh podá některý z přítomných senátorů, hlasuje se o tomto návrhu bez rozpravy. V případě jeho přijetí, jednání Senátu o návrhu zákona končí. O takovém návrhu však nelze hlasovat, pokud vznesení námitku *„nejméně jeden senátorský klub nebo nejméně 10 senátorů.“¹²⁷*

Neskončilo-li jednání Senátu vyjádřením vůle se návrhem nezabývat, zahájí předsedající obecnou rozpravu k zákonu, *„po které se hlasuje nejdřív o schválení návrhu a dále (návrh na schválení nebyl přijat nebo nebyl podán) o zamítnutí návrhu.“¹²⁸* Pokud takový návrh (na schválení) nebyl podán nebo zákon přijat nebyl, hlasuje se jeho zamítnutí. V případě, že byl návrh zákona přijat nebo zamítnut jednání Senátu o návrhu zákona tímto končí.¹²⁹

¹²² § 101 odst. 5 JŘS

¹²³ § 103 JŘS

¹²⁴ § 104 JŘS

¹²⁵ MLSNA. In RYCHETSKÝ a kol.: *Ústava...*, s. 459.

¹²⁶ § 106 odst. 1 a 2 JŘS

¹²⁷ § 107 JŘS

¹²⁸ FILIP: *Vybrané kapitoly...*, s. 281.

¹²⁹ Tamtéž

„Pokud nedojde ani k zamítnutí, ani ke schválení návrhu zákona, je zahájena podrobná rozprava.“¹³⁰

V té mohou senátoři navrhnout pozměňovací návrhy. Na základě nich, a navrhnou-li to předseda některého výboru nebo zpravodaj garančního výboru, je možné jednání Senátu přerušit na nezbytně nutnou dobu, „aby výbor mohl k pozměňovacímu návrhu zaujmout pro Senát stanovisko.“¹³¹

Po ukončení podrobné rozpravy následuje hlasování o pozměňovacích návrzích,¹³² kdy se k nim před hlasováním můžou vyjádřit jeho navrhovatelé.¹³³ V případě, že byl alespoň jeden z pozměňovacích návrhů přijat, hlasuje Senát o tom, zda návrh zákona vrátí Poslanecké sněmovně s přijatými změnami. Pokud žádný pozměňovací návrh přijat nebyl, popřípadě nebyl vůbec podán, „je možné podat návrh na zamítnutí návrhu zákona nebo na schválení návrhu zákona ve znění postoupeném Poslaneckou sněmovnou, pokud o takovém návrhu nebylo již hlasováno po ukončení obecné rozpravy. Nebyl-li takový návrh podán nebo nebyl-li přijat, jednání Senátu o návrhu zákona končí.“¹³⁴

O návrzích zamítnutých nebo vrácených Senátem Poslanecké sněmovně, Sněmovna znova povinně¹³⁵ hlasuje na základě článku 47 Ústavy. „Při novém projednání návrhu zákona, který byl Senátem zamítnut nebo Poslanecké sněmovně vrácen, nejsou v Poslanecké sněmovně přípustné pozměňovací návrhy.“¹³⁶ Tedy pokud je zákon Senátem zamítnut a následně pro něj hlasuje nadpoloviční většina všech poslanců, je zákon přijat, pokud je zákon vrácen s pozměňovacími návrhy, je přijat, pokud ho schválí nadpoloviční většina přítomných poslanců, v opačném případě se hlasuje o návrhu zákona ve znění, které bylo postoupeno Senátu a opět zde platí, že pro jeho schválení je potřeba nadpoloviční většina všech poslanců.

Senát v tomto případě musí vrátit návrh zákona jako celek i s pozměňovacími návrhy zákonů. To také znamená, že Sněmovna nemůže jednat o jednotlivých návrzích Senátem případně navržených, ale již jen o konečné verzi. Podobnou možnost hlasovat o návrhu zákona a o „*pozměňovacích návrzích bez rozpravy*“ umožňoval vládní návrh Ústavy z roku 1992, avšak do konečné podoby tento koncept přebrán nebyl.¹³⁷

Vzhledem k tomu, že má Senát Ústavou (čl. 46 odst. 1) zakotvenu 30 denní lhůtu k vyjádření, je nutné zákonem řešit i situaci, kdy Senát vůbec návrh zákona projednávat nebude a zákonem se ani jinak nebude zabývat. V tomto případě se uplatní tzv. právní fikce, podle níž je

¹³⁰ PAVLÍČEK: *Ústavní právo...*, s. 446.

¹³¹ § 109 odst. 2 JŘS

¹³² PAVLÍČEK: *Ústavní právo...*, s. 446-447.

¹³³ § 110 odst. 3 JŘS

¹³⁴ § 110 odst. 4 JŘS

¹³⁵ KYSELA. In KLÍMA: *Komentář ke Ústavě...*, s. 393.

¹³⁶ ŠÍŇ: *Tvorba práva...*, s. 101.

¹³⁷ KYSELA. In KLÍMA: *Komentář ke Ústavě...*, s. 394.

zákon přijat, pokud se Senát k návrhu nevyjádří.¹³⁸ „Pojmu ‚nevyjádření‘ se je třeba rozumět tak, že Senát návrh zákona ve lhůtě buď vůbec neprojednává, nebo jej sice projedná, ale nepřijme ve lhůtě žádné usnesení podle odst. 2.“¹³⁹ Stejně tak jednací řád Senátu neupravuje situaci, kdy Senát schválí pozměňovací návrh, ale poté se neusnese, že vrací návrh zákona s pozměňovacími návrhy. „Podle ustálené praxe v tomto případě projednávání návrhu v Senátu končí a zákon je přijat uplynutím 30 dnů od jeho postoupení (ve znění schváleném Poslaneckou sněmovnou).“¹⁴⁰

4.5 Odchytky od obecného postupu

K projednávání návrhů ústavního zákona a zákonů, k jejichž přijetí je třeba schválení oběma komorami platí dle jednacího řádu Senátu „obdobně ustanovení o jednání o návrzích zákonů s tím, že nelze podat návrh, aby Senát vyjádřil vůli se návrhem zákona nezabývat.“¹⁴¹ Přesto však existují výjimky z obecného postupu, zejména při jednání o mezinárodních smlouvách, zkrácených jednáních a projednávání zákonných opatřeních.

4.5.1 Ústavní zákony a zákony, na nichž se musí shodnout obě komory

Ačkoliv by se mohlo zdát z dikce § 113 JŘS, že se uplatní obecný princip, není to zcela jednoznačné. Ústava například zcela opomíjí situace, kdy by se Senát nevyjádřil k návrhu ústavního zákona či jakou většinou má Sněmovna hlasovat v případě vrácení ústavního zákona s pozměňovacími návrhy. Na projednávání návrhů ústavních zákonů a zákonů uvedených v čl. 40 Ústavy se totiž vztahuje odlišný legislativní postup. „Na tyto návrhy zákonů se nevztahují ta ustanovení Ústavy, která upravují přehlasování Senátu Poslaneckou sněmovnou ani ustanovení o tom, že pokud Senát vyjádří vůli nezabývat se návrhem zákona, je tímto usnesením zákon přijat, neboť tyto návrhy zákonů musí být výslovně schváleny v souhlasném znění oběma komorami.“¹⁴²

O návrzích ústavního zákona totiž hlasuje Senát dle čl. 39 odst. 4 Ústavy třípětinovou většinou přítomných senátorů. Naopak o návrzích zákonů dle čl. 40 se hlasuje běžnými většinami a neuplatní se ustanovení čl. 46 odst. 1 Ústavy, limitující dobu projednání na 30 dnů.¹⁴³

Zajímavá je situace i ohledně definice pojmu „volebního zákona.“ Jak již bylo uvedeno výše, k přijetí volebního zákona je třeba souhlasu obou komor Parlamentu, avšak Ústavou (ani zákonem) není definováno, jak tento pojem interpretovat.

¹³⁸ Čl. 46 odst. 2 Ústavy

¹³⁹ SUCHÁNEK. In ŠIMÍČEK a kol.: *Ústava...*, s. 582.

¹⁴⁰ PAVLÍČEK: *Ústavní právo...*, s. 447.

¹⁴¹ § 113 JŘS

¹⁴² PAVLÍČEK: *Ústavní právo...*, s. 448.

¹⁴³ Tamtéž

K této situaci se v roce 2005 musel vyjádřit až Ústavní soud, kdy skupina senátorů navrhla zrušení zákona č. 96/2005 Sb., kterým se měnil zákon ČNR č. 238/1992 Sb., o některých opatřeních souvisejících s ochranou veřejného zájmu a o neslučitelnosti některých funkcí. Jádrem problému bylo, že součástí napadaného zákona byly i novely zákona o volbách do zastupitelstev obcí a zákona o volbách do zastupitelstev krajů.

Článek 40 Ústavy říká: „*K přijetí volebního zákona (...) je třeba, aby byl schválen Poslaneckou sněmovnou a Senátem.*“ Na základě tohoto článku Senát předpokládal, že v případě, že se zákonem nebude zabývat, nemůže být zákon přijat. Po uplynutí 30 denní lhůty¹⁴⁴ Senát zákon zamítl. Předseda poslanecká sněmovny však toto zamítnutí ignoroval a pokládal ho za nerelevantní, z toho důvodu, že předpokládal, že se na projednávaný zákon uplatňují pravidla čl. 43 Ústavy a nejde o „*zákon volební.*“

Ve svém nálezu se soud poměrně obšírně vypořádal s výkladem pojmu „*volební zákon.*“ Autoři ústavního textu totiž tento pojem nijak nedefinovali a ve výsledku tak bylo možné „*volební zákon*“ vykládat různými možnostmi. Z nejšířšího pohledu to mohl být každý zákon, který upravuje jakékoliv volby, ať už jsou to volby do Parlamentu nebo volby do orgánů spolků či politických stran. V užším smyslu by to mohl být zákon, který upravuje volby do orgánů, jímž se svěřuje výkon veřejné moci.¹⁴⁵ Ústavní soud však dal zapravdu Senátu a části poslanců a závěrem jeho usnesení bylo, že zákon upravující volby do zastupitelstev krajů i obcí je volebním zákonem ve smyslu čl. 40 Ústavy a neměl tak být postoupen k podpisu prezidentu ani vyhlášen ve sbírce zákonů. Svým náležením tak dal senátorům za pravdu a zákon zrušil.

V otázce postavení Senátu je však zajímavý i postoj ústavního soudu k horní komoře, kde soud v odůvodnění výše uvedeného rozsudku dodává: „*Má-li Senát plnit svoji stabilizační funkci, neexistuje žádný rozumný důvod, proč by při tvorbě volebních pravidel měl tuto funkci vykonávat pouze ve vztahu k volbám parlamentním, a nikoliv při tvorbě zákonů upravujících volby do těch orgánů, jimiž jsou samostatně spravovány obce a kraje.*“¹⁴⁶ Ústavní soud tak výslovně odmítá názory, že je Senát pouze reprezentativní komorou a naopak posiluje jeho postavení tím, že ho označuje nezastupitelným „*z hlediska role pojistky bránící excesům obrozujícím samy základy demokratického státu.*“¹⁴⁷

Z výše uvedeného je tak patrné, že postavení Senátu v zákonodárném procesu není ve všech případech zcela jednoznačné a je nutné dotváření těchto pravidel Ústavním soudem či

¹⁴⁴ Čl. 46 odst. 1 Ústavy

¹⁴⁵ FILIP: *Postup při schvalování...*, s. 7.

¹⁴⁶ Pl. ÚS 13/05, část VI, bod 3

¹⁴⁷ Tamtéž

samotnou praxí. I přesto však nelze pochybovat o tom, že zanesení nastíněných neurčitých pojmů či dalších pravidel formovaných praxí či ústavním soudem do zákonů by jednak zpřehlednilo, ale případně i zrychlilo a zpřesnilo celý zákonodárský proces. Takovéto dotváření zákonů za použití teologické interpretace je navíc i kontroverzní a dotýká se politické sféry. Jak ale poznamenává Jan Wintr, výše uvedené rozhodnutí je i důležitým příspěvkem k dotváření ústavních pravidel a dalším příspěvkem k vývoji českého ústavního práva,¹⁴⁸ což dokládá nezbytnost takového postupu.

4.5.2 Mezinárodní smlouvy

Při procesu ratifikace mezinárodní smlouvy je jednacím řádem Senátu speciálně upravena lhůta k projednání ve výborech. Ta činí 60 dnů s tím, že ji lze zkrátit nebo prodloužit až o dalších 30 dnů, pokud Senát nerozhodne jinak.¹⁴⁹

Oproti přijímání „běžných“ zákonů se při projednávání mezinárodních smluv mohou uplatnit i další postupy a to jednak na úrovni výborů, tak i poté v plénu. V průběhu rozpravy lze totiž při jednání výborů o mezinárodní smlouvě podat návrhy na posouzení souladu mezinárodní smlouvy s ústavním pořádkem nebo na odročení a to dle § 117a odst. 1 JŘS. Stejně návrhy lze dle § 117b odst. 1 bodu 2 JŘS podat i při jednání Senátu, popřípadě lze podat návrh na vrácení mezinárodní smlouvy výboru k novému projednání.

Návrh na posouzení smlouvy s ústavním pořádkem může být následně projednán Ústavním soudem v rámci tzv. předběžného posouzení zákonnosti.¹⁵⁰ Tato preventivní kontrola je však pouze fakultativní možností a řízení o kontrole ústavnosti může být zahájeno pouze na návrh jedné z komor Parlamentu, skupiny nejméně 41 poslanců nebo 17 senátorů či prezidentem republiky.¹⁵¹ Do doby, než vyhlásí ÚS svůj nálezn je pak jednání Senátu o mezinárodní smlouvě přerušeno.¹⁵²

4.5.3 Zákonná opatření

Zákonná opatření jsou zvláštní normou na úrovni zákona, kterou tvůrci Ústavy svěřily nerozpustitelnému Senátu v době, kdy je rozpuštěna Poslanecká sněmovna.¹⁵³ „Zákonná opatření mají být přijímána ve věcech, jež nesnesou odkladu a k nimž je jinak třeba přijetí zákona. Posouzení toho, zda

¹⁴⁸ WINTR: *Co je a co není...*, s. 64-67.

¹⁴⁹ § 117 JŘS

¹⁵⁰ Čl. 87 odst. 2 Ústavy

¹⁵¹ KLÍMA: *Komentář ke Ústavě...*, s. 687.

¹⁵² § 117b odst. 4 JŘS

¹⁵³ PAVLÍČEK: *Ústavní právo...*, s. 463.

*příslušný návrh snese, či nesnese odkladu, zjevně přísluší vládě a Senátu.*¹⁵⁴ Senát je limitován pouze čl. 33 odst. 2 Ústavy, kdy mu nepřísluší přijímat zákonné opatření ve věcech Ústavy, státního rozpočtu, státního závěrečného účtu, volebního zákona a mezinárodních smluv podle č. 10. Pravomoc přijímat zákonná opatření tak není plnou zákonodárnou pravomocí. Ta náleží výhradně Parlamentu jako celku. „*Čl. 33 Ústavy stanoví, že dojde-li k rozpuštění Poslanecké sněmovny, přísluší Senátu přijímat zákonná opatření Senátu za přesně stanovených podmínek.*“¹⁵⁵ Ty jsou stanoveny výčtem věcí, kterých se zákonné opatření Senátu může týkat. Za povšimnutí stojí, že z tohoto výčtu výluk zákonných opatření je vyňat zákon o jednacím řádu Senátu, který by se v opačném případě, kdy by nemohl v důsledku rozpuštění Poslanecké sněmovny svůj jednací řád změnit, mohl dostat do patové situace.¹⁵⁶

V době rozpuštění Sněmovny je tak Senát „*náhradním, resp. nouzovým, zákonodárcem, neboť není nadán zákonodárnou pravomocí v plném rozsahu.*“¹⁵⁷ Jednání probíhá, stejně jako u zákonů, na úrovni výborů a pléna Senátu, kdy výbor může při jednání o návrh zákona podat návrh na vrácení návrhu vládě, na schválení či zamítnutí či může vznést návrh pozměňovací.¹⁵⁸

Jednání v plénu probíhá ve dvou rozpravách. V první - obecné - lze podávat návrhy na vrácení opatření vládě k dopracování, na schválení nebo na zamítnutí. O těchto návrzích se následně dle § 122 odst. 1 a 2 JŘS hlasuje. Nebyl-li žádný návrh přijat či podán následuje rozprava podrobná, kdy lze podávat pozměňovací návrhy.¹⁵⁹ Pokud byl nějaký z pozměňovacích návrhů přijat, hlasuje se o tom, zda Senát schválí opatření Senátu ve znění přijatých pozměňovacích návrhů,¹⁶⁰ v opačném případě „*hlasuje Senát o tom, zda návrh zákonného opatření schvaluje.*“¹⁶¹

Vladimír Adamus ve svém článku O Senátu České republiky z roku 1996 poukazuje mj. i na drobnou nejasnost ve znění čl. 33 odstavce 2, kdy je slovo „*Ústava*“ uvedeno s velkým počátečním písmene. Mohlo by se tak zdát, že Senát nesmí sice přijímat zákonná opatření, jež by měnila Ústavu (ústavní zákon č. 1/1993 Sb.), ale že se však „*toto ustanovení netýká dalších ústavních zákonů České republiky, zejména pak Listiny základních práv a svobod.*“¹⁶² Jindřiška Syllová se přiklání k názoru, že „*zákonná opatření nesmí doplňovat a měnit ústavní pořádek České republiky.*“¹⁶³ S tímto

¹⁵⁴ KYSELA: *Dvoukomorové...*, s. 487.

¹⁵⁵ PAVLÍČEK: *Ústavní právo...*, s. 463.

¹⁵⁶ FILIP: *Postup při schvalování...*, s. 8.

¹⁵⁷ BAHÝLOVÁ. In ŠIMÍČEK a kol.: *Ústava...*, s. 430.

¹⁵⁸ § 121 JŘS

¹⁵⁹ ŠÍN: *Tvorba práva...*, str. 103.

¹⁶⁰ § 123 odst. 4 JŘS

¹⁶¹ § 122 odst. 5 JŘS

¹⁶² ADAMUS: *O Senátu...*, s. 169.

¹⁶³ SYLLOVÁ. In SLÁDEČEK, MIKULE, SYLLOVÁ: *Ústava...*, s. 257.

názorem souhlasí i další autoři, včetně Vladimír Adamuse. Naopak nesouhlasí Václav Pavlíček a Jiří Hřebejk v komentáři k Ústavě, kde tvrdí, že za situace, kdy nejsou v ustanovení čl. 33 odst. 2 uvedeny i „ostatní ústavní zákony“ je možné, aby Senát přijímal i zákonná opatření ohledně jiných ústavních zákonů, než je Ústava a stal se tak „na přechodnou dobu ústavodárcem.“¹⁶⁴

4.5.4 Zkrácená jednání

Zkrácené jednání podle § 118 JŘS „*navazuje na zkrácené jednání Poslanecké sněmovny ve stavu legislativní nouze. Jeho předpokladem je jednání Sněmovny v příslušné proceduře a žádost vlády.*“¹⁶⁵ Zákonomodárny proces ve stavu legislativní nouze může vyhlásit Sněmovna na návrh vlády na určitou dobu, pokud jsou „*zásadním způsobem ohrožena základní práva a svobody občanů nebo bezpečnost státu.*“¹⁶⁶

Senát tak může podobný návrh zákona projednat pouze v případě, že mu byl Sněmovnou postoupen a že byl projednán ve zkráceném jednání podle zvláštního zákona.¹⁶⁷ I v tomto případě zákon projednají výbory, nicméně mají na to omezenou lhůtu, jelikož předseda Senátu musí svolat schůzi, na které bude návrh zákona projednán dle § 118 odst. 3 JŘS „*nejpozději do 10 dnů od postoupení návrhu zákona Senátu.*“ Při stavu ohrožení státu nebo válečného stavu má Senát dokonce povinnost se o návrhu zákona usnést do 24 hodin od jeho postoupení Poslaneckou sněmovnou.¹⁶⁸ Předseda Senátu tak musí neprodleně rozeslat vládní návrh zákona všem senátorům a zároveň učinit opatření, aby se Senát mohl k návrhu zákona v požadované lhůtě usnést.¹⁶⁹ Takový zákon, „*přijatý ve zkráceném jednání podle ústavního zákona o bezpečnosti ČR, nemůže být prezidentem republiky vrácen, i když jej prezident republiky jako každý jiný zákon podepisuje.*“¹⁷⁰ V této době také může probíhat jinak obecný zákonodárny proces nebo zákonodárny proces ve stavu legislativní nouze.¹⁷¹

Legislativní nouze byla na návrh vlády vyhlášena Poslaneckou sněmovnou již několikrát. Naposledy však do této možnosti zasáhl Ústavní soud, který na návrh poslanců svým náležením sp. zn. Pl ÚS 55/10 zrušil takto zákon a v odůvodnění uvedl, že „*podmínkou vyhlášení stavu legislativní nouze není jen hrozba určitých negativních důsledků, ale především existence mimořádné okolnosti, která má potenciál ohrozit základní práva a svobody zásadním způsobem anebo kdy státu hrozí značné*

¹⁶⁴ PAVLÍČEK: *Ústava a ústavní řád...*, s. 163.

¹⁶⁵ KYSELA: *Dvoukomorové systémy...*, s. 485.

¹⁶⁶ § 99 odst. 1 JŘPS

¹⁶⁷ § 118 odst. 1 JŘS

¹⁶⁸ § 119 JŘS

¹⁶⁹ ŠÍN: *Tvorba práva...*, s. 102-103.

¹⁷⁰ PAVLÍČEK: *Ústavní právo...*, s. 458.

¹⁷¹ FILIP: *Vybrané kapitoly...*, s. 286.

hospodářské škody (§ 99 odst. 1 JŘPS). Za mimořádnou okolnost (posuzováno prizmatem ústavních principů) je možno považovat jen takovou okolnost, která se zjevně vymyká běžnému průběhu politických procesů vnitřních i vnějších, anebo může jít o okolnost, kterou představují přírodní katastrofy.“¹⁷² Tímto rozhodnutím tak přesněji vymezil podmínky vyhlášení stavu legislativní nouze a zabránil možnému zneužívání této možnosti k rychlejšímu přijímání zákonů.

¹⁷² Pl. ÚS 55/10, odstavec 84

5 Faktické problémy

5.1 Vnímání Senátu veřejností

Jeden z problémů Senátu vidím nejen v jeho slabších legislativních pravomocích, respektive v krátkých či chybějících lhůtách, ale také v jeho vnímání veřejností. Ta horní komoru považuje většinou za zcela zbytečnou (viz. statistiky níže) a to i přesto, že vztah senátorů a voličů by měl být užší než v případě poslanců. Již od svého ustavení si tak Senát musí obhajovat před veřejností svou pozici a to pravděpodobně z toho důvodu, že společnost příliš nechápe jeho funkci a myslí si, že jeho pravomoci by mohla bez závažnějších problémů převzít Poslanecká sněmovna.

5.1.1 Volební systém

Očekávaný užší vztah veřejnosti k senátorům vychází právě z volebního systému.¹⁷³ Pro volby do Senátu se totiž, na rozdíl od Poslanecké sněmovny, používá většinový systém, který spočívá ve volbě jednoho kandidáta za daný volební obvod.¹⁷⁴ Ve světě lze najít dvojí konstrukci tohoto systému, kdy se volí dle relativního principu (např. Velká Británie)¹⁷⁵ nebo principu absolutního. Druhého principu se používá i u nás, kdy v rámci dvoukolového systému postoupí z kola prvního dva zástupci s největším počtem hlasů a v kole druhém je zvolen kandidát, jež získal většinu hlasů. V případě, že zanikne z jakéhokoliv důvodu mandát senátora, konají se v jeho obvodě tzv. doplňovací volby dle § 80 zákona o volbách do Parlamentu. Při diskuzi o zvolení volebního systému u senátních voleb však padaly i názory na přijetí odlišných způsobů hlasování, kdy například Jan Filip doporučoval zavést systém alternativního hlasování.¹⁷⁶

Zákonný rámec pro volby nejen do Senátu, ale i do Poslanecké sněmovny tvoří zákon o volbách do Parlamentu ČR.¹⁷⁷ Kandidáta mohou do voleb přihlásit registrované politické strany, politická hnutí a koalice nebo může přihlášku k registraci podat sám nezávislý kandidát. Ten ke své přihlášce mimo jiných náležitostí¹⁷⁸ musí přiložit i petici s nejméně 1000 podpisů oprávněných voličů.¹⁷⁹

¹⁷³ BROKL In MANSFELDOVÁ: *Vztah Poslanecké sněmovny...*, s. 15.

¹⁷⁴ HORSKÁ. In KLÍMA: *Komentář k Ústavě...*, s. 222.

¹⁷⁵ SYLLOVÁ: *Parlament...*, s. 110.

¹⁷⁶ FILIP: *Ústava ČR a volební systém...*, s. 125-129.

¹⁷⁷ Zákon o volbách do Parlamentu

¹⁷⁸ § 61 zákona o volbách do Parlamentu

¹⁷⁹ § 61 odst. 2 písm. d. zákona o volbách do Parlamentu

„Pro volby do Senátu se na území České republiky vytváří 81 volebních obvodů.“¹⁸⁰ Tímto rozdělením by měl být zajištěn regionální prvek zastoupení v senátu, kdy by se do něj měly dostat i významné osobnosti a ne jen „kariérní“ politici, jak je tomu obvyklé u voleb do Poslanecké sněmovny. Díky tomu lze v Senátu spatřit zastoupení různých oborů, ať už jde o vystudované právníky (JUDr. Eliška Wágnerová), lékaře (MUDr. Radek Sušil), ale i bývalé sportovce (Ing. Leopold Sulovský). Tento stav se s přibývajícím roky neustále prohlubuje a vázanost Senátu na regiony je stále silnější, čehož se všiml i současný předseda Štěch, který ve sbírce příspěvků k výročí 20 let od vzniku Ústavy uvedl, že „každé volební období v senátních lavicích zasedá víc a víc hejtmanů, primátorů, starostů, místostarostů, radních – zkrátka silných regionálních osobností. Osobností, s nimiž lidé udělali dobrou zkušenost prostřednictvím jejich funkcí v komunální politice.“¹⁸¹ S jistou formou nadsázky tak lze říci, že tento model naplňuje i zcela původní myšlenku Senátu, jako komory moudrých a spravedlivých.

5.1.2 Senát a veřejnost

I přes výše nastíněný systém je vnímání Senátu veřejnosti vcelku rozpačité. V roce 1996, kdy se konaly první volby do Senátu, se prvního kola zúčastnilo 35,03 % oprávněných voličů a kola druhého ještě o téměř 5% voličů méně.¹⁸² Pro srovnání, ve stejném roce se konaly i volby do Poslanecké sněmovny, kterých se zúčastnilo 76,41% voličů.¹⁸³

O deset let později se situace vůbec nezměnila. V prvním kole sice přišlo 42,09% voličů, nicméně v druhém kole hlasovalo pouhých 20,73%.¹⁸⁴ Toho si byli vědomi i samotní politici, kteří stav Senátu hodnotili po deseti letech jeho existence a využívali toho k politické rétorice. Tehdejší předseda vlády Jiří Paroubek například tvrdil, že nízká volební účast je „odrazem situace, kdy velká většina tzv. obyčejných občanů, zejména těch, kteří mají nižší důchody, a tudíž i obavy ze sociální nejistoty, soudí, že Senát jejich zájmům neslouží.“¹⁸⁵ Narážel tím na situaci, kdy Senát, na rozdíl od PS, ovládala pravicová strana.

¹⁸⁰ § 59 odst. 1 zákona o volbách do Parlamentu

¹⁸¹ ŠTĚCH. In GERLOCH: 20 let Ústavy..., s. 17.

¹⁸² VOLBY.CZ. *Volby do Senátu Parlamentu ČR konané dne 15.11. - 16.11.1996* [online]. volby.cz [cit. 7. května 2015]. Dostupné na <<http://www.volby.cz/pls/senat/se31?xjazyk=CZ&xdatum=19961116&xv=0>>.

¹⁸³ VOLBY.CZ. *Volby do Poslanecké sněmovny konané ve dnech 31.5 - 1.6.1996* [online]. volby.cz. [cit. 7. května 2015]. Dostupné na <<http://www.volby.cz/pls/ps1996/u52>>.

¹⁸⁴ VOLBY.CZ. *Volby do Senátu Parlamentu ČR konané dne 20.10. - 21.10.2006* [online]. volby.cz, 21. října 2006. [cit. 7. května 2015]. Dostupné na <<http://www.volby.cz/pls/senat/se31?xjazyk=CZ&xdatum=20061020&xv=0>>.

¹⁸⁵ PAROUBEK. In KYSELA: *Parlamenty a jejich funkce...*, s. 58.

Nicméně právě tehdy začaly obě komory Parlamentu pracovat na zajišťování dostatečné informovanosti veřejnosti a v roce 2005 byla konečně zřízena informační střediska obou komor, jejichž cílem je zajištění kvalitní komunikace s širokou veřejností.¹⁸⁶

V této době se prakticky stabilizovala volební účast, kdy lze ze statistik dostupných na portálu www.volby.cz vyčíst, že prvních kol voleb do Senátu se účastní průměrně 35-40% voličů a kol druhých průměrně 16-25%. Právě poslední volby do Senátu přinesly historicky nejnižší účast,¹⁸⁷ kdy se znova začalo spekulovat o smyslu Senátu a rovněž se ukázalo, že výše nastíněný názor Jiřího Paroubka, že Senátu nízkou volební účast způsobila nedůvěra široké veřejnosti v pravicové strany, není zcela správný.

Faktem však je, že i přes nízkou volební účast si Senát u veřejnosti pomalu buduje svoji důvěru a to až do té míry, že v dubnu 2015 mu důvěřovalo v průzkumu Centra pro výzkum veřejného mínění 35% dotázaných a předčil tak v důvěře i Poslaneckou sněmovnou.¹⁸⁸ Z průzkumů lze ostatně vyčíst i to, že za posledních 10 let Senát výrazně zapracoval na svém vnímání veřejností a z pouhé 22% důvěry v prosinci 2015 se „*vypracoval*“ na současných 35%.

I přesto je však nutné se pozastavit nad nízkou volební účastí, kdy se voleb do Senátu v roce 2014 v prvním kole účastní o téměř o 20% méně lidí, než do posledních voleb do Poslanecké Sněmovny,¹⁸⁹ a kdy se tento stav stal téměř již pravidlem.

Tento jev lze zdůvodnit několika způsoby. Buď jsou voliči spokojeni s politickou situací a nemají potřebu nic měnit – a proto k volbám nechodí – nebo nevěří, že by svým hlasem mohli něco změnit. Třetí možností, se kterou se ztotožňuji, je pochybnost veřejnosti o smyslu horní komory. Můj závěr podporuje i starší statistický výzkum, kdy v listopadu 2006 tvrdilo téměř 59% dotázaných, že Senát je zbytečný, a že je to jen vyhazování peněz.¹⁹⁰

Není se však čemu divit. Pomyslné smítko pochybnosti bylo zaseto do hlav veřejnosti již před prvními volbami do Senátu. To, že se konaly až téměř 3 roky po vzniku samostatné České republiky, a že v tomto mezidobí nebyl ustanoven prozatímní Senát, způsobilo, že si funkce horní

¹⁸⁶ SYLLOVÁ: *Parlament...*, s. 402.

¹⁸⁷ VOLBY.CZ. *Volby do Senátu Parlamentu ČR konané dne 10.10. - 11.10.2014* [online]. volby.cz, říjen 2014 [cit. 7. května 2015]. Dostupné na <<http://www.volby.cz/pls/senat/se31?xjazyk=CZ&xdatum=20141010&xv=0>>.

¹⁸⁸ SOCIOLOGICKÝ ÚSTAV AV ČR. *Důvěra ústavním institucím v květnu 2015* [online]. soc.cas.cz, červen 2015 [cit. 19. června 2015]. Dostupné na

<http://cvvm.soc.cas.cz/media/com_form2content/documents/c1/a7387/f3/pi150601.pdf>.

¹⁸⁹ VOLBY.CZ. *Volby do Poslanecké sněmovny Parlamentu konané ve dnech 25.10. - 26.10.2013* [online]. volby.cz, 26. října 2013. [cit. 7. května 2015]. Dostupné na <<http://www.volby.cz/pls/ps2013/ps4?xjazyk=CZ>>.

¹⁹⁰ SOCIOLOGICKÝ ÚSTAV AV ČR. *Věřené mínění o Senátu – listopad 2015* [online]. soc.cas.cz, listopad 2015 [cit. 19. června 2015]. Dostupné na

<http://cvvm.soc.cas.cz/media/com_form2content/documents/c1/a3355/f3/100628s_pi61211.pdf>.

komory dočasně přisvojila Sněmovna a zastávala ji po celé toto mezidobí. V očích veřejnosti tak následné ustavení Senátu připadalo jako zbytečné a zatěžující státní rozpočet; navíc nejvýraznější - zákonodárná - funkce byla vnímána jako kontrola zákonů a jen zdůrazňovala „zbytečnou“ repetitivní funkci Senátu.

Rovněž lze zpochybnit i původně avizované a očekávané odlišení obou komor na základě různého volebního systému. Většinový systém měl zajistit pomyslné okysličení české politiky, kdy voliči získali větší možnost ovlivnit to, která konkrétní osoba bude v komoře zasedat, a kdy měly usadat do Senátu především významné osobnosti různých regionů, kteří budou méně závislí na politické straně, která je do voleb vyslala. Většina z nich se tak necítí být vázáná vůlí své strany (ani přímo názory svých voličů), ale preferuje názor vlastní.¹⁹¹

V Senátu navíc sice nalezneme zastoupení rozličnějšího spektra politických stran či nestraničských kandidátů, ale většinu tvoří tradiční velké strany, které jsou zastoupeny i ve Sněmovně. Jan Kysela k tomu navíc uvádí, že „při pohledu na volební výsledky v jednotlivých volbách a jejich konfrontaci s předchozími výsledky sněmovními se nelze ubránit dojmu o jakémisi korektivním efektu.“¹⁹² Zdůrazňuje tak zvláštní efekt, kdy se úspěch jedné politické volby ve volbách (zpravidla Poslanecké sněmovny) vyvažuje jejím neúspěchem ve volbách následných; vládní strana tak v Senátu následně svou moc oslabuje.

V případě zákonodárného procesu tak senátoři nehlasují v řadě případů v souladu se svým svědomím, regionem či voliči, kteří jej zvolili, ale podle stranického diktátu a interních dohod. Tento stav tak výrazně podlamuje myšlenku různorodosti a odlišnosti volených zástupců do Sněmovny. I přesto však lze spatřit, že senátní debaty jsou oproti Poslanecké sněmovně méně politické a více věcné. Neprobíhá zde tak nápadný střet mezi „koalicí a opozicí“, kdy pravděpodobně tento „větší klid, rozvážnost a menší politizace senátních debat a hlasování vyplývají nikoli z vyšší nezávislosti senátorů dané jejich většinovou volbou, ale především ze skutečnosti, že Senát nemá institucionální vazbu na vládu.“¹⁹³

V podstatě si tak Senát může sám za to, že je o něm málo slyšet. Přemysl Sobotka, předseda Senátu v letech 2004-2010 dokonce ve svém shrnujícím projevu ze dne 30. října 2008 k senátorům uvedl: „Pokud bychom zde žili v kolotoči osobního zviditelňování prostřednictvím obstrukcí, hádek, urážek, určitě bychom na sebe strhli mediální pozornost, minimálně bulvárního tisku.“¹⁹⁴ Narážel tak

¹⁹¹ SEIDLOVÁ. In MANSFELDOVÁ: *Vzťah Poslanecké sněmovny...*, s. 36. Tabulka 4.

¹⁹² KYSELA: *Dvoukomorové systémy...*, s. 535.

¹⁹³ SCHORM. In KYSELA: *Senát v České republice...*, s. 49.

¹⁹⁴ WINTR: *Česká parlamentní...*, s. 340.

na bouřlivější prostředí Sněmovny, které je taky důvodem o vyšším jejím povědomí u veřejnosti a případně i stojí za početnější účasti u voleb.

Tento stav je podle mne naprosto vyhovující. Jak uvádí Vít Schorm, tak v případě, kdyby byla vláda Senátu odpovědna, senátoři by se mnohem výrazněji vyhrazovali vůči vládní politice. Za této situace by totiž byli odpovědni za vládní politiku a měli jednak zodpovědnost, ale i možnost ji nějakým způsobem ovlivnit. Takto však sice mají možnost vůči vládě, popřípadě Poslanecké sněmovně, vystupovat kriticky, ale fakticky touto kritikou senátoři nemohou ničeho dosáhnout, a proto tak na řadu přichází jediná alternativa, ve formě věcného, nezávislého pohledu na věc, který může být nakonec vyslyšen – to lze vysledovat zejména z úspěšnosti senátních pozměňovacích návrhů, která se pravidelně pohybuje nad 50% hranicí.¹⁹⁵

5.1.3 Změna volebního systému – ano či ne?

Paradoxně se domnívám, že kombinace výše uvedeného – tedy hlavně dlouhá doba do ustavení prvního Senátu a chybějící propojení Senátu s vládou – jsou hlavní důvody nejasného vnímání horní komory veřejností. Největší chybou není volební systém či chybějící pravomoci, ale to, že Senát jednoduše není vidět. Samozřejmě, silnější postavení Sněmovny při zákonodárném procesu pozitivně předznamenává i její postavení v očích veřejnosti, ale častější konflikty s vládou či opozicí k Sněmovně přitahují pozornost, která, ač třeba i negativní, způsobuje, že se k občanu dostanou informace o jejím fungování, popřípadě si je občan zjistí sám.

Nelze se proto divit tomu, že se v historii objevovaly na úrovni PS i návrhy na zrušení Senátu, kdy by jeho pravomoci při rozpuštění sněmovny získala např. Parlamentní rada, která by byla součástí jednokomorového Parlamentu. Druhou možností, kterou rovněž zvažovala KSČM na přelomu tisíciletí, bylo využití modifikace norského ústavního vzoru, kdy by byla uvnitř jednokomorového Parlamentu zvolena ještě jedna „*pseudokomora*“, která by disponovala pojistnými funkcemi v rámci legislativního procesu.¹⁹⁶ Žádný z těchto modelů a návrhů na faktické zrušení Senátu nebyl nikdy podán, protože by pro jeho schválení nebylo možné najít potřebnou ústavní většinu. Domnívám se, že ani v současnosti není podobná radikální změna možná a proto se na následujících řádcích zaměřím spíše na jiné případné změny, jejichž realizace by byla pravděpodobnější.

¹⁹⁵ SYLLOVÁ: *Parlament...*, s. 445-449.

¹⁹⁶ DANČÁK, ŠIMÍČEK: *Aktuálnost změn...*, s. 155.

V první řadě lze zmínit častou frekvenci voleb. Za posledních pět let (od roku 2010) se v některých volebních okrscích konalo 7 voleb do různých institucí.¹⁹⁷ Není proto od věci se začít ptát, zda by nebylo vhodné spojit některá hlasování do společných volebních termínů, což navrhoval již Jiří Paroubek v roce 2006.¹⁹⁸ Tím by se mohlo docílit větší účasti veřejnosti, jelikož by voliči již nebyli tolik „přesyceni“ častými volbami a jejich chuť přijít k hlasování by vzrostla. Ovšem i na současném rozptýlení voleb do několika termínů lze najít pozitiva a to zejména v tom, že budou častěji odrážet celospolečenskou politickou situaci a budou reflektovat názor veřejnosti. V případě, kdy by volby do různých institucí byly soustředěny do několika termínů, aby odpadla nutnost k nim chodit tak často, mohlo by to způsobit, že ve všech těchto institucích bude zvolena stejná strana, která by vedla v aktuálních „žebříčcích popularity.“ Tento stav by byl nevhodný zejména při kumulaci voleb do Sněmovny a Senátu. Nicméně se domnívám, že pokud by se volby do Senátu konaly spolu s volbami do nižších zastupitelských celků (obecních či krajských), podstatný vliv by to na politickou situaci a rozdělení sil nemělo.

Další možností, jak by bylo možné zvýšit účast u voleb, by bylo posunutí termínu konání druhého kola. Ačkoliv se politické strany i média snaží, je možné, že část voličů nemá přehled o volebním systému a neví, že v případě, kdy kandidát není zvolen nadpoloviční většinou hlasů v prvním kole, tak se koná kolo druhé. Kdyby se hypoteticky posunulo konání druhého kola alespoň o týden, a pokud by to bylo technicky možné, mohly by se do domácností doručit přímo volební lístky s dvěma kandidáty, mezi kterými se bude rozhodovat. V současnosti se tyto volební lístky vydávají až v den konání voleb přímo v hlasovací místnosti a může se stát, že někteří voliči i díky tomuto o nutnosti konání druhého kola vůbec neví. Sám se však domnívám, že tato změna by kýžený efekt nepřinesla, jelikož by k volbám přišlo jen nepatrně více voličů.

V odborných kruzích se občas hovoří ještě o možnosti změny volebního systému, která by řešila nízkou volební účast druhých kol senátních voleb tím, že by toto kolo eliminovala. Jde o tzv. systém alternativního hlasování, který již v roce 1994 doporučoval Jan Filip.¹⁹⁹ Ve zkratce jde o způsob hlasování, jež je rozšířen zejména v mimoevropských státech (převážně v zemích Pacifiku), kdy každý volič může dle svých preferencí očíslovat kandidáta a „*de facto podává informaci o tom, v jakém pořadí by kandidáty volil.*“²⁰⁰ Nejdříve jsou sečteny první preference voliče, kdy je, v případě, že kandidát takto získal nadpoloviční většinu hlasů, kandidát zvolen. V opačném případě se pokračuje druhým sčítáním, kdy je vyřazen kandidát s nejmenším počtem

¹⁹⁷ Viz výčet voleb na www.volby.cz

¹⁹⁸ PAROUBEK. In KYSELA: *Parlamenty a jejich funkce...*, s. 58.

¹⁹⁹ FILIP: *Ústava ČR a volební systém...*, s. 125-129.

²⁰⁰ CHYTÍLEK: *Volební systémy...*, s. 128.

hlasů a tyto hlasy jsou pak přerozděleny podle druhých preferencí.²⁰¹ Marek Antoš však upozorňuje, že i přesto, že tento volební systém směřuje ke zvolení kompromisního kandidáta, tak jeho nevýhodou jsou „vyšší nároky kladené jak na voliče při úpravě hlasovacích lístků, tak na volební komise při jejich sčítání.“²⁰² Případně lze využít i systém jednoho přenosného hlasu, který je rovněž vhodný po malé a středně velké volební obvody a jehož využitím by nebylo druhé kolo voleb potřeba.²⁰³

Ani tato změna by však neznamenal vyšší účast voličů v kole prvním a jen by zabránila nutnosti konání druhého kola a úbytků voličů. Myslím si totiž, že není třeba změn volebního systému nebo pravomocí k tomu, aby byl Senát vnímán pozitivněji či byla zvýšena účast ve volbách. Dokonce si myslím, že ani nastíněná situace není tak kritická, jak bývá prezentována. Senát si totiž pomalu buduje svoji pozici, o čemž vypovídá i stále stoupající důvěra. Zdánlivým problémem tak může být pouze nízká volební účast. Avšak ta se za poslední léta rovněž stabilizovala a 35% účast není nikterak špatná, vzhledem k tomu, že například v Polsku se senátních voleb zúčastnilo necelých 49%²⁰⁴ voličů; navíc se zde dokonce v jednom termínu volilo do obou komor parlamentu. To, že ve druhém kole je účast ještě slabší pak lze odůvodnit tím, že do něj nepostoupil voličem preferovaný kandidát a jistá nechut' jít v tak krátkém čase volit kandidáta, se kterým se nijak neidentifikuje.

Kdybych přesto musel zvážit a navrhnout úpravu volebního systému, doporučil bych posunout termín druhého kola senátních voleb, kde se domnívám, že delší časový odstup by mohl přilákat k „urnám“ více voličů. Jiné, důslednější a extrémnější změny volebního systému mi připadají zbytečné, jelikož by bez změn pravomocí Senátu, popřípadě výrazně lepší informovanosti veřejnosti o jeho fungování, nepřinesly žádný praktický efekt. Je navíc až paradoxní, že Senát trpí pomyslnou nedoceněností, když i samotní poslanci si pochvalovali jeho věcný přístup při jednání o návrzích zákonů a relativně příjemnou atmosféru.²⁰⁵

Domnívám se, že cestou k posílení pozitivního vnímání horní komory je pokračovat v nastoleném směru, kdy jsou si samotní senátoři vědomi této situace a ze své funkce by tak nadále měli rozšiřovat povědomí o Senátu, jeho funkci, pravomocích a zdůrazňovat společné úspěchy. Jen tak lze totiž v současné době rozehnat negativní emoce, jež se nad Senátem

²⁰¹ Tamtéž

²⁰² ANTOŠ. In SUCHANEK, JIRASKOVA: *Ústava v ČR...*, s. 105.

²⁰³ CHYTÍLEK: *Volební systémy...* s. 220-229.

²⁰⁴ SENAT RZEPOSPOLITEJ POLSKIEJ. *Wybory 2011 do Sejmu i Senatu Rzeczypospolitej Polskiej* [online]. Państwowa Komisja Wyborcza, 9. října 2011 [cit. 19. června 2015]. Dostupné na <<http://wybory2011.pkw.gov.pl/wyn/pl/000000.html#tabs-1>>.

²⁰⁵ WINTR: *Česká parlamentní...*, s. 367.

vyskytují již od jeho prvopočátku. Zároveň je však podstatné neustále hledat limity a mezery ve fungování komory, jež by mohly stále nedostatečnou důvěru ve smysl Senátu snižovat.

V této souvislosti se proto domnívám, že je důležité, aby Senát posílil a důrazně využíval své funkce jako komory kontrolní, kdy je zapotřebí pomyslně „vyladit a zefektivnit“ zejména zákonodárný proces na jeho půdě tak, aby dokázal nejen laické veřejnosti, že jeho postavení v legislativním procesu není zbytečné, ale naopak účelné a potřebné. Jednou z možností, jejíž zákonná revize se nabízí, jsou senátní lhůty k vyjádření se k návrhům zákona.

5.2 Lhůta Senátu k vyjádření se k návrhům zákonům

Jak bylo v předcházející kapitole uvedeno, metodika projednávání návrhů zákonů na půdě horní komory je vcelku propracovaná a náročná. Zákon, již Sněmovnou schválený, je nadále postoupen do dalšího schvalovacího procesu, v průběhu kterého se k němu vyjádří příslušný senátní výbor a na jehož konci je rozhodnutí Senátu jako celku.

Senát má na projednání zákona ústavně danou 30 denní lhůtu. Podobná časová omezení druhé komory při projednávání zákonů nejsou ve světě úplně obvyklá, byť nejsou zcela výjimečná. Co však již neobvyklé je, tak je délka této lhůty, která patří k těm nejkratším.²⁰⁶ Lze tak namítat, že k důkladnému projednání a prozkoumání všech případných kladů a záporů návrhů zákonů, nemůže stačit. Zejména u projednávání obsáhlých zákonů nelze než s tímto názorem souhlasit.

5.2.1 Počítání lhůt

Počítání počátků lhůt, které jsou součástí legislativního procesu na půdě Senátu, je velmi důležité zejména pro určení, kdy tyto lhůty končí. Na konec této lhůty se váže například i zákonná fikce kladného vyjádření zákona Senátem dle čl. 44 odst. 2 Ústavy. Nicméně Ústava, ani jednacím řád Senátu či jiný předpis na rozdíl od některých jiných zákonů (trestní řád, občanský zákoník, ale i zákon o ústavním soudě), neupravuje počítání ústavních lhůt a lhůt uvedených v jednacím řádu.

Počítání lhůt se tak nutně muselo vyvinout až samotnou praxí. Ta se liší od názorů některých autorit, kteří tvrdí, že lhůta by měla začít běžet již samotným „postoupením.“ „*Pokud by lhůta měla začít běžet až od doručení návrhu zákona Senátu, použil by ústavodárce zřejmě obdobné dikce, jaká je*

²⁰⁶ KLÍMA: *Komentář ke Ústavě...*, s. 281.

obsažena v čl. 44 odst. 2 Ústavy.“²⁰⁷ Parlamentní praxe však nachází oporu v nálezu Ústavního soudu, který uvedl, že: „v situaci, kdy mezi subjekty aplikujícími Ústavu dochází ke sporu o výklad určitého ustanovení, nutno tento spor řešit ve prospěch možnosti uplatnění ústavní pravomoci, jíž se dané ustanovení týká, čili z hlediska smyslu a účelu dotčeného ústavního principu.“²⁰⁸ Ve výsledku toto znamená, že se do této lhůty nezapočítává doba „přepřavy“ návrhu zákona mezi komorami, ale prvním dnem lhůty je den, kdy byl návrh doručen Senátu.

5.2.2 Zákonné lhůty

Samotný jednací řád Senátu - až na dvě výjimky - neupravuje žádné další lhůty. Jde o lhůtu, kdy „organizační výbor nejdéle do 5 dnů od postoupení návrhu zákona Poslaneckou sněmovnou přikládá tento návrh výboru“²⁰⁹ a následně konkrétně určený výbor má povinnost vypracovat doporučení „zpravidla nejpozději do 5 dnů před uplynutím ústavní lhůty.“²¹⁰ Spolu s ústavní 30 denní lhůtou²¹¹ pro vyjádření se Senátu k návrhu zákona jde o jediné lhůty v tomto procesu.

Za určitých okolností a s využitím horních hranic těchto zákonných lhůt se může stát, že výbor má k projednání zákona jen několik málo dnů. Ve statistikách Senátu, dostupných na jeho oficiálních stránkách, se lze dopátrat dokonce k opravdu extrémním, až šibeničním termínům, kdy musel Senát o zákonu rozhodnout. Například na 4. schůzi Senátu 18. 12. 2014 bylo na pořadu jednání o několika zákonech, které byly Senátu podány teprve 9. 12. 2014 a tři z těchto zákonů dokonce měly vejít v účinnost 1. ledna 2015.²¹² Na projednání měly tedy příslušné výbory maximálně devět dnů, což je již opravdu na pováženou a svědčí o respektu Poslanecké sněmovny k Senátu.

5.2.3 Lhůta k vyjádření k ústavnímu zákonu

Ústava však vůbec neřeší situaci, kdy by se Senát takto nevyjádřil k návrhu ústavního či jiných zákonů, u kterých je třeba k přijetí souhlasu obou komor Parlamentu. Řešení tohoto problému tak nutně přinesla až praxe Senátu, kterou následně potvrdil i Ústavní soud. Ústavní limita 30 dnů pro projednání zákonů Senátem se v tomto případě neuplatní na zákony uvedené ve čl. 39 odst. 4 a čl. 40 Ústavy. „Má se naopak za to, že Senát je může projednávat po neomezeně dlouhou

²⁰⁷ SUCHÁNEK. In ŠIMÍČEK a kol.: Ústava..., s. 578.

²⁰⁸ Pl. ÚS 33/97

²⁰⁹ § 98 odst. 1 JŘS

²¹⁰ § 98 odst. 1 JŘS

²¹¹ § 46 odst. 1 JŘS

²¹² SENÁT ČR. *Tabulka návrhů zákonů, mezinár. smluv a dokumentů EU projednávaných Senátem - 4. schůze Senátu v 10.*

funkčním období [online] senat.cz, 2015 [cit. 1. dubna 2015] Dostupné na

<http://senat.cz/xqw/xervlet/pssenat/prubeh?cid=pssenat_prubeh.pTabNavrhu.pageListFiltr&forEach.action=tabulka&forEach.value=5409#3628>.

*dobu a usnést se k nim kdykoli, dokonce i po skončení volebního období PS, která tyto zákony Senátu postoupila.*²¹³

Legislativní postupy jsou u zákonů a mezinárodních smluv dle čl. 39 odst. 4 a čl. 40 Ústavy speciální vůči obecným postupům při přijímání zákonů.²¹⁴ V tomto případě se totiž musí být vysloven souhlas oběma komorami. Tento souhlas je brán jako obligatorní podmínkou pro přijetí návrhů a proto se k němu Senát vyjádřit musí. Nelze zde proto aplikovat fikci přijetí zákona dle čl. 46 odst. 3 Ústavy a Senát má tedy neomezenou lhůtu jeho projednání. Tuto praxi posvětil i Ústavní soud, který ve svém nálezu uvedl, že ve výše uvedeném případě se „*předepsaná nejpřísnější forma legislativního procesu (...) vyznačuje především obligatorním souhlasem obou komor Parlamentu, přičemž ty mají co do vlivu na konečný text přijímaného zákona rovnocenné postavení. Senát v tomto typu zákonodárné (a ústavodárné) procedury návrh projednat musí, není však vázán žádnou lhůtou, což sice Ústava výslovně nestanoví, ale což je stabilně akceptováno již tradiční parlamentní praxí, tedy již existující ústavní zvyklostí, proti které z hlediska ústavněprávního není důvodu cokoli namítat.*“²¹⁵

Domnívám se, že výše uvedená praxe je zcela vyhovující a situace, kdy v Ústavě chybí lhůta pro vyjádření Senátu k ústavnímu zákonu či mezinárodním smlouvám není nikterak kritická. Tento zdánlivý problém byl vyřešen ústavní praxí a není třeba měnit Ústavu v tom smyslu, že do ni bude případná lhůta vložena. I kdyby se tak stalo, tak by byl výsledek této změny nulový, protože si nedovedu představit praktické vynucování „*vyjádření Senátu,*“ který nelze za případné nedodržení lhůty sankcionovat. Z podstaty čl. 39 odst. 4 a čl. 40 Ústavy, kdy je nutný souhlas obou komor, nelze ani pomyslet na využití konstrukce fikce přijetí tak, jak je tomu u běžných zákonů. Jediné, o čem by se dalo v tomto případě uvažovat, je vložení ústavní povinnosti Senátu se k těmto návrhům vyjádřit. Tuto povinnost Ústava totiž neobsahuje, nicméně lze ji dovodit jejím výkladem. I proto se domnívám, že z důvodu zachování přehlednosti a relativní jednoduchosti Ústavy není v tomto bodě nutná žádná její změna.

5.2.4 Možnosti úpravy de lege ferenda

Co se týče lhůty Senátu k projednání zákona dle čl. 46 odst. 1 Ústavy, zde je změn třeba a je nanejvýš žádoucí, aby se tímto stavem začali zákonodárci zabývat. Dle mého názoru je nezbytné, aby Senát měl, pokud má plnit svou zákonodárnou, respektive kontrolní funkci, dostatek času se zákony kvalitně zabývat. I přesto, že oproti Sněmovně je projednávání zákona soustředěno pouze

²¹³ SUCHÁNEK. In ŠIMÍČEK a kol.: *Ústava...*, s. 583.

²¹⁴ Pl. ÚS 13/05, část VI. odst. 3.

²¹⁵ Pl. ÚS 13/05, část VI. odst. 3.

do jednoho čtení, je procedura schvalování natolik rozsáhlá a komplikovaná, že k jejímu řádnému a pečlivému naplnění je potřeba dostatečného časového prostoru.

Zde se přímo nabízí řešení výše uvedeného problému prodloužením ústavní lhůty pro projednání zákonů horní komorou.²¹⁶ O tom ostatně mluví i současný předseda Senátu Milan Štěch: „Bylo by ku prospěchu kvality české legislativy, aby se lhůta prodloužila ze třiceti na čtyřicet dnů, ideální by bylo padesát či i šedesát dnů.“²¹⁷ Předseda Štěch zdrženlivě mluví o prodloužení lhůty, alespoň na 40 dnů. Tato změna by jistě byla nejvíce přijatelná v rámci hledání 3/5 ústavní většiny v Senátu i Poslanecké sněmovně, protože by mohla uspokojit i zastánce argumentu, že neúměrné prodloužení lhůty by jen zbytečně prodloužilo celý, již tak pomalý, legislativní proces. Nicméně se domnívám, že prodloužení lhůty o pouhých 10 dnů, by praktický efekt nepřineslo. To můžeme opřít např. o výše uvedený (byť extrémní) příklad, kdy by Senát, respektive jeho výbory, stále prakticky neměly řádný čas k projednání návrhu.

Souhlasím tedy s Milanem Štěchem, že ideální by bylo zdvojnásobení stávající lhůty a to i přesto, že by tato změna potencionálně mohla legislativní proces zpomalit. Toho se obávala i vláda Jana Fischera, která ve svém nesouhlasném stanovisku k senátnímu návrhu novely Ústavy z roku 2009²¹⁸ uvedla, že „prodloužení prekluzivní lhůty vyhrazené Senátu k přijímání návrhů zákonů z nynějších 30 na 60 dnů podle čl. 46 odst. 1 ... by mohlo vést k nežádoucímu prodlužování legislativního procesu a ve své podstatě by šlo proti snaze o zlepšení stavu plnění legislativních závazků vyplývajících z členství České republiky v Evropské unii.“²¹⁹ Sám se však domnívám, že tyto úvahy jsou poněkud nepřesné, jelikož počítají s pravidelným využitím horní hranice lhůty. Není totiž povinnost tyto lhůty vyčerpávat a dovedu si představit, že v případě některých návrhů zákonů by hraničních 60 dnů bylo opravdu pouhou horní hranicí a reálné projednání by trvalo kratší dobu – samozřejmě, že by se zákonodárny proces částečně zpomalil, nicméně se dá předpokládat, že by to vedlo i ke kvalitnějším zákonům a Senátu by to umožnilo řádné vykonávání své kontrolní pravomoci.

Na tomto místě mě ještě napadá použití jakéhosi „hybridního“ prodloužení lhůty, kdy by Senátu byla Ústavou ponechána hraniční lhůta 30 dnů k projednání zákona, ovšem v případě nutnosti – na návrh příslušného výboru - by si Senát mohl odhlasovat její prodloužení,

²¹⁶ Čl. 46 odst. 1 Ústavy

²¹⁷ ČESKÁ TELEVIZE. *Staronový předseda Senátu Štěch: Chceme prodloužit lhůty projednávání* [online]. ceskatelevize.cz, 19. listopadu 2014 [cit. 4.4.2015] Dostupné na <<http://www.ceskatelevize.cz/ct24/domaci/292809-staronovy-predseda-senatu-stech-chceme-prodlouzit-lhuty-projednavani/>>.

²¹⁸ POSLANECKÁ SNĚMOVNA ČR. *Stanovisko vlády k návrhu zákona ze dne 25. ledna 2010* [online]. psp.cz, 25. ledna 2010 [cit. 19. června 2015]. Dostupné na <<http://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=60652>>.

²¹⁹ POSLANECKÁ SNĚMOVNA ČR. *Zamítnutý návrh zákona Ústavy ČR ze dne 5. ledna 2010* [online]. psp.cz, 5. ledna 2010 [cit. 19. června 2015]. Dostupné na <<http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=5&ct=1005&ct1=0>>.

např. o dalších 30 dnů. Podobnou možnost – prodloužení lhůty „*pouze ve výjimečných případech*“ – ostatně zahrnoval i návrh senátní novely Ústavy ČR z roku 2001.²²⁰ Tento princip mi však přijde příliš složitý k realizaci a vedl by i ke zbytečným složitějším konstrukcím v Ústavě, která má být ze své podstaty co nejjednodušší. I výše navrhované a mnou preferované řešení prodloužení lhůty na 60 dnů by tuto možnost ve svém jádru zahrnovalo, protože opravdu není nutné celou lhůtu za každou cenu vyčerpat.

Prodloužením lhůty na 60 dnů by pak nastal praktický problém, kdy by se negativně ovlivnila doba před skončením funkčního období Poslanecké sněmovny, kdy už by pro ni nemělo výrazný smysl přijímat nové zákony. Dle jednacího řádu Poslanecké sněmovny totiž nelze v novém volebním období Sněmovny „*projednat návrhy, které nebyly projednány a rozhodnuty v minulém volebním období, s výjimkou peticí a návrhů, o nichž je ústavním zákonem oprávněn po rozpuštění Sněmovny rozhodnout Senát, a návrhu vlády podle § 109i.*“²²¹ Totiž v případě, kdyby se Senát po hypotetické lhůtě 60 dnů k návrhu zákona vyjádřil negativně, popřípadě jej vrátil Sněmovně s pozměňovacími návrhy, musela by o něm na své nejbližší schůzi, „*nejdříve však za deset dnů od doručení usnesení poslancům,*“²²² hlasovat znova. Tím by se tak prodloužila na téměř tři měsíce doba, kdy by Sněmovna neměla jistotu, že jí navrhovaný zákon bude přijat – ať už z důvodu využití práva sistačního veta zákona Senátem nebo kvůli nápravě faktických chyb. Přehlasovat Senát, respektive napravit chyby by již nebylo možné a pro Sněmovnu by tedy v období minimálně 70 dnů před jejím rozpuštěním nemělo smysl zákony navrhopvat.

V případě úvah o prodloužení 30 denní lhůty k vyjádření Senátu, by rovněž stálo za zvážení novelizovat § 121 JŘPS v tom smyslu, aby nově ustavená Sněmovna mohla hlasovat i v případně zamítnutých či vrácených návrhů Senátem, podobně tak jako má povinnost hlasovat o zákonných opatřeních. V tomto případě by si Sněmovna mohla nechat vypracovat doporučení k návrhu od příslušného výboru a poté se k návrhu zákona vyjádřit. Tím by se zajistila kontinuita legislativního procesu a zároveň zamezilo možné nečinnosti Sněmovny před jejím rozpuštěním. Zároveň se domnívám, že by kvalitní a smysluplné zákony Sněmovnou po vrácení prošly i v případě jiného politického zastoupení a zákony nevyhovující nově ustavené většině ve Sněmovny by byly zamítnuty. Prakticky by tak nově zvolená Sněmovna získala možnost projednání zákonů navržených v minulém funkčním období.

²²⁰ POSLANECKÁ SNĚMOVNA ČR. *Stanovisko vlády k návrhu zákona ze dne 3. prosince 1998* [online]. psp.cz, 3. prosince 1998 [cit. 19. června 2015]. Dostupné na <<http://www.psp.cz/eknih/1998ps/tisky/t113401.htm>>.

²²¹ § 121 odst. 1 JŘPS

²²² § 97 odst. 3 JŘPS

Pokud by došlo ke změně lhůty, ideálně k jejímu zdvojnásobení, bylo by zároveň vhodné upravit i lhůty s tímto související v zákoně o jednacím řádu Senátu. Konkrétně pak ustanovení § 98 odst. 2, který v současnosti zní: „*Organizační výbor nejdéle do 5 dnů od postoupení návrhu zákona Poslaneckou sněmovnou přikáže tento návrh výboru, popřípadě výborům a doporučí předsedovi Senátu, aby byl tento návrh zařazen na pořad schůze Senátu, a to zpravidla nejpozději 5 dnů před uplynutím ústavní lhůty stanovené pro jeho projednání v Senátu.*“ Změnu bych doporučil u poslední části uvedeného ustanovení a to konkrétně prodloužením 5 dnů na dvojnásobek – tedy na deset dnů - v případě zdvojnásobení ústavní lhůty. Rovněž mi přijde nešťastná volba spojení „*zpravidla nejpozději*“, kde „*zpravidla*“ vybízí k možnosti předložení návrhu v ještě kratší dobu než pět dnů před uplynutím lhůty. Proto by bylo vhodné toto „*slovíčko*“ ze znění paragrafu vyjmout a tím ustanovení časově zpřesnit. Tato změna mi přijde podstatná zejména kvůli funkci Senátu, kterou jsem zmínil v historickém přehledu, případně i v souvislosti s volebním systémem, kdy se volí přímo osoba senátora, jakožto zástupce lidu. K tomu, aby senátor mohl zájmy svých voličů opravdu zastupovat, je nutné, aby se s navrhovaným zákonem seznámil - a to alespoň zběžně. Z toho pohledu se zdá pětidenní lhůta nepřiměřeně krátká.

Jak jsem již výše zmínil, může nastat situace, kdy Senát, respektive jeho výbory, nemají dostatek času k řádnému projednání návrhu zákona. V prosinci 2014 měl příslušný výbor nanejvýš 9 dnů, aby Sněmovnou postoupený návrh zákona projednal. Pro zkvalitnění práce výborů by tedy bylo vhodné, kdyby byla zákone upravena minimální doba, kterou musí mít výbory k projednání návrhů zákonů. V případě prodloužení zákonné lhůty pro vyjádření Senátu na 60 dnů bych tedy navrhoval, aby byla zároveň do § 99 zákona o jednacím řádu Senátu vložena doba v délce 20 dnů, kterou by měl výbor k projednání návrhu. Tuto dobu by si v případě potřeby mohl zkrátit a nevyužít ji v plném rozsahu. Inspiraci pro změnu lze nalézt v § 117 JŘS, který stanovuje minimální lhůtu 60 dnů pro projednání mezinárodní smlouvy v příslušných výborech. Tím by se zamezilo tomu, aby měl výbor k projednání návrhu příliš krátkou dobu, měl by čas na potřebné projednání návrhu a celý proces přijímání zákonů by byl zkvalitněn. Zároveň by se tato doba negativně neprojevila v délce legislativního procesu.

Ve výsledku by tedy pro praktické fungování Senátu a vylepšení a zkvalitnění jeho zákonodárné činnosti bylo třeba tří změn zákonů: 1. novelizovat Ústavu a prodloužit lhůtu pro vyjádření Senátu k zákonu z 30 na 60 dnů, 2. prodloužit minimální dobu, kterou budou mít senátoři na prostudování výsledku jednání výboru o návrhu zákona z 5 na 10 dnů a 3. vložit do zákona o jednacím řádu Senátu minimální dobu 20 dnů, kterou by měl výbor pro projednání návrhu.

Z výše uvedeného i z médií lze tedy dovodit, že konsensus na změně lhůty dle čl. 46 odst. 1 Ústavy je napříč stranami zastoupenými v Parlamentu. Názory se mírně liší pouze v její délce, což však je dle mého již jen nepatrný problém, který bude vyřešen v rámci dalších diskuzí.

Lze se tak ptát, proč se se změnou, i přes shodu napříč politickým spektrem, tak otálí. Odpověď je nasnadě. Ústava, jakožto právní základ demokratického státu a základní rámec dalších zákonů, by měla být stálá a do jejího obsahu by se mělo zasahovat co nejméně. Samozřejmě moderní doba přináší i nutnosti její úpravy, ovšem ty nechce nikdo dělat jednorázově, ve smyslu jednotlivých změn. Na půdě Parlamentu se diskutuje o mnohých dalších změnách Ústavy, kde se však názory stran více či méně rozchází. Lze tedy očekávat, že prodloužení lhůty k projednání zákona Senátem, bude zahrnuto v další novele Ústavy, která však bude komplexnější a nebude měnit pouze jeden její článek, ale vícero z nich; prodloužení lhůty pro vyjádření Senátu k návrhu zákona tak nebude ojedinelou změnou Ústavy, ale naopak bude zahrnuto v pomyslném „balíčku“ ústavních změn.

5.3 Institut „nezabývání se zákonem“

Jak jsem již v práci zmínil, tak po postoupení návrhu zákona Poslaneckou sněmovnou a obligatornímu jednání ve výboru²²³ má Senát několik možností, jak se návrhem dále zabývat. Jednou z nich je projevení vůle se zákonem vůbec nezabývat – i když toto není zcela přesné, jelikož se Senát „návrhem alespoň rámcově zabývat musí, a to právě proto, aby mohl učinit takový závěr.“²²⁴ Toto doporučení může vzejít z jednání příslušného výboru a po vystoupení zpravodaje na jednání Senátu se o něm bez rozpravy hlasuje. „Byl-li tento návrh přijat, jednání Senátu o návrhu zákona končí.“²²⁵

Tento institut, jež může na první pohled takzvaně „šetřit čas“ na důležitější věci je však dle mého ne zcela správný a všem vyhovující (viz níže). Ještě donedávna se o něm a jeho problematice vedly odborné debaty, které vyústily mj. v novelu jednacího řádu Senátu. Na tomto příkladu se nám však projevuje další specifická vlastnost, respektive postavení Senátu, jako tzv. výběrové komory.

Projednávání návrhů zákonů na půdě Senátu je soustředěno pouze do jednoho čtení, což je dáno historickou funkcí Senátu jako kontrolní komory se slabším postavením oproti Sněmovně. Vzhledem k množství návrhů, které jsou Senátu předkládány a omezeným časovým i kapacitním

²²³ § 98 odst. 1 JŘS

²²⁴ MLSNA. In RYCHETSKÝ a kol.: *Ústava...*, s. 470.

²²⁵ § 107 JŘS

důvodům je však Senát postaven do role tzv. výběrové komory, kdy si musí z potenciálně projednávaných návrhů vybírat jen ty opravdu důležité.

Z údajů o hlasování, dostupných na webových stránkách Senátu²²⁶, lze zjistit, že ještě v 6. funkčním období Senátu (v letech 2006-2008) se Senát usnesením odmítl zabývat 24 návrhy zákonů, což bylo zhruba 13,5 % ze všech zákonů. V minulosti byla tato čísla ještě výraznější, kdy např. v 3. funkčním období mezi léty 2000-2002 se Senát usnesl nezabývat se 89 zákony, což bylo neuvěřitelných 38% ze všech mu postoupených zákonů. Přesto lze spatřit výrazný posun a uvědomující si odpovědnost Senátu, protože tato čísla neustále klesají. V 8. funkčním období (2010-2012) se Senát nezabýval pouze 5 zákony (2,14 % z postoupených návrhů) a v minulém 9. období (2012-2014) to byly pouze 4 zákony (2,37 %). V současnosti se tak institut vyslovení vůle Senátu nezabývat se návrhem zákona využívá jen poměrně zřídka. „*Navíc nelze vysledovat žádná kritéria, jimiž se Senát při rozhodnutí nezabývat se návrhem zákona řídí, a volba postupu je tak otázkou rozhodování v jednotlivých případech (náleží Pl. ÚS 24/07).*“²²⁷

Původně nelichotivá bilance Senátu, kdy se nezabýval i více než čtvrtinou mu postoupených zákonů byl ospravedlňován složitostí a nedostatkem času. Senát si tak byl (a stále je) nucen vybírat pouze některé zákony. Na tom by nebylo nic špatného, protože se vesměs neprojednávají zákony, které by pravděpodobně Senátem stejně v nepozměněném znění prošly. Avšak senátoři, zabývající se např. tematikou, o které návrh pojednává, byli ještě donedávna ochuzeni se k zákonu vyjádřit – hlasování o vůli Senátu zákonem se nezabývat totiž proběhlo bez předchozí rozpravy okamžitě po podání návrhu.

Tento stav nebyl ideální zejména proto, že zamezoval kterémukoliv senátorovi (i tomu, který díky své „*odbornosti*“ mohl přinést praktické připomínky) se k zákonům vyjádřit. V únoru 2015 však vstoupila v platnost novela²²⁸ jednacího řádu Senátu, která do § 107 řádu vložila možnost pomyslného zablokování hlasování vyjádření vůle Senátu se zákonem nezabývat. Vůči tomuto hlasování může nově vznést námitky senátorský klub nebo skupina nejméně deseti senátorů.²²⁹ V důvodové zprávě k novele zákona je uvedeno následující: „*Za nejzávažnější, s ohledem na zřetelný ústavní podtext, lze považovat modifikaci institutu ‚nezabývání se návrhem zákona‘, která souvisí se snahou uchovat možnost rozpravy, stojí-li o ni relevantní menšina. Té se tak lépe garantuje možnost působit svými*

²²⁶ SENÁT ČR. *Legislativní činnost Senátu ke dni 16. dubna 2015* [online]. senat.cz, 16. dubna 2015 [cit. 1. dubna 2015]. Dostupné na <http://senat.cz/informace/pro_media/statistiky/legislativa.php?ke_dni=16.4.2015&O=10>.

²²⁷ MLSNA. In RYCHETSKÝ: *Ústava...*, s. 47.

²²⁸ Zákon č. 16/2015 Sb., kterým se mění zákon č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu, ve znění pozdějších předpisů

²²⁹ § 107 JŘS

argumenty jak na senátní většinu, tak na veřejnost (srov. též náleží Ústavního soudu č. 88/2008 Sb.), čímž se prohlubuje diskursivní povaha parlamentního jednání.“²³⁰ K tomu lze pouze jen doplnit, že zmíněná novela nejen, že napravuje ne zcela ideální stav, ale hlavně posiluje pozici Senátu, respektive jeho jednotlivých členů, kteří se nově mohou k zákonu vyjádřit a přispět k jeho dalšímu vývoji a to i přesto, že by jinak většina senátorů hlasovala pro „nezabývání se“ návrhem.

Navíc se domnívám, že pokud bude mít byt' jen menšina senátorů k návrhu zákona své připomínky, může je prostřednictvím jednání Senátu přetlumočit veřejnosti, což následně povede pouze ke zkvalitnění legislativní činnosti a to beztoho, aniž by byl legislativní proces bezdůvodně prodloužen.

5.4 Pozměňovací návrhy

Ačkoliv může být Senát ze zákona Poslaneckou sněmovnou přehlasován a „obyčejné“ zákony mohou být přijaty i bez jeho souhlasu, jeho právem je po projednání přiložit k návrhu své pozměňovací návrhy a vrátit je Sněmovně k dalšímu projednání. Tohoto práva Senát aktivně využívá a ze své pozice je až překvapivě úspěšný.

5.4.1 Obecné zákony

Senát má mj. právo návrh zákona mu postoupený zamítnout nebo vrátit Poslanecké sněmovně s pozměňovacími návrhy.²³¹ V obou případech hlasuje o zákonu Sněmovna znova a má možnost Senát přehlasovat.

K přijetí Senátem zamítnutého zákona totiž Poslanecké sněmovně stačí, když pro původní návrh bude hlasovat nadpoloviční většina všech poslanců;²³² zde se také názorně ukazuje slabší pozice Senátu, oproti dolní komoře. Naopak o pozměněném senátním návrhu hlasuje většinou prostou. „*Tím, že se nevyžaduje vyšší většina hlasů poslanců k přijetí senátní verze, jak to předpokládal vládní návrh Ústavy ČR, je posílena role Senátu jako ‚korektivu‘ zákonodárského procesu.“²³³ Uvedený vládní návrh předpokládal v poslední větě čl. 47, že k přijetí senátního návrhu je třeba nadpoloviční většiny všech poslanců.²³⁴*

²³⁰ POSLANECKÁ SNĚMOVNA ČR. *Návrh zákona, kterým se mění zákon č. 107/1999 Sb. s důvodovou zprávou* [online]. psp.cz, 2014 [cit. 1. dubna 2015] Dostupné na <<http://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=97591>>.

²³¹ Čl. 46 odst. 2 Ústavy

²³² Čl. 47 odst. 1 Ústavy

²³³ SUCHÁNEK, In ŠÍMÍČEK a kol.: *Ústava...*, s. 593.

²³⁴ POSLANECKÁ SNĚMOVNA ČR. *Vládní návrh Ústavy z roku 1992* [online]. psp.cz, 1992 [cit. 19. června 2015]. Dostupné na <http://www.psp.cz/eknih/1992cnr/tisky/t0152_01.htm>.

V posledních zhruba deseti letech se počet zákonů, které Senát vrátil Sněmovně s pozměňovacími návrhy, pohybuje kolem 10-15 %. Například v minulém funkčním období (2012-2014) Senát vrátil s připomínkami 24 návrhů (14,04 % ze všech Sněmovnou postoupených návrhů)²³⁵. Jistou výjimku však lze spatřit v období předcházejícím (2010-2012), kdy Senát vrátil 64 zákonů (zhruba 28 %).²³⁶ To lze přičíst i rozdílnému většinovému zastoupení v obou komorách Parlamentu, kdy v Senátu měla většinu levice²³⁷ a v Poslanecké sněmovně pak pravice.

238

Na této a následující statistice lze vypožorovat i faktický vliv Senátu jako druhé komory při zákonodárném procesu a její skutečné možnosti, jak návrh zákona ovlivnit. Z dlouhodobého hlediska lze vypožorovat, že úspěšnost senátních pozměňovacích návrhů se pohybuje stabilně nad padesátiprocentní hranicí. Za prvních devět funkčních období (1996-2014) to bylo konkrétně 57,75%.²³⁹

I přesto by úloha Senátu mohla být posílena, protože to, že Sněmovna musí po vrácení hlasovat o znění celého zákona a nemůže si tak vybírat jen určité pozměňovací návrhy, předložené Senátem, jeho roli naopak oslabuje.²⁴⁰ V této souvislosti je zajímavý vládní návrh Ústavy z roku 1992. Článek 47 navrhované Ústavy totiž zněl: „*Jestliže Senát návrh zákona zamítne nebo vrátí Poslanecké sněmovně s pozměňovacími návrhy, blasuje o něm a o pozměňovacích návrzích Poslanecká sněmovna bez rozpravy.*“²⁴¹ Poslanecká Sněmovna by tak podle tehdy navrhovaného znění mohla rozhodovat i o jednotlivých pozměňovacích návrzích, a tím by Senát získal i silnější postavení v rámci legislativního procesu

Sami senátoři se však výše nastíněné změně brání, což vysvětluje Jan Kysela na příkladu, že by případně zavedená možnost selekce pozměňovacích návrhů Poslaneckou sněmovnou mohla naopak vést k oslabení zákonodárského vlivu Senátu, jelikož by Sněmovna mohla akceptovat pouze legislativně-technické pozměňovací návrhy a další již pak odmítat.²⁴² Je také pravděpodobné, že by tato možnost způsobila komplikace a nejasnosti v přijatém zákoně, kdy by

²³⁵ SENÁT ČR. *Legislativní činnost Senátu ke dni 16. dubna 2015* [online]. senat.cz, 16. dubna 2015 [cit. 1. dubna 2015]. Dostupné na <http://senat.cz/informace/pro_media/statistiky/legislativa.php?ke_dni=16.4.2015&O=10>.

²³⁶ Tamtéž

²³⁷ SENÁT ČR. *Seznam senátorů ke dni 19. listopadu 2012* [online]. senat.cz, 19. listopad 2012 [cit. 1. dubna 2015]. Dostupné na <http://senat.cz/senatori/index.php?lng=cz&ke_dni=19.11.2012&O=8&par_2=3>.

²³⁸ POSLANECKÁ SNĚMOVNA ČR. *Poslanecké kluby PS Parlamentu ČR* [online]. psp.cz, 2010 [cit. 1. dubna 2015]. Dostupné na <<http://www.psp.cz/sqw/organy2.sqw?k=1&o=6>>.

²³⁹ SENÁT ČR. *Seznam senátorů ke dni 19. listopadu 2012* [online]. senat.cz, 19. listopad 2012 [cit. 1. dubna 2015]. Dostupné na <http://senat.cz/senatori/index.php?lng=cz&ke_dni=19.11.2012&O=8&par_2=3>.

²⁴⁰ Čl. 47 odst. 3 Ústavy

²⁴¹ POSLANECKÁ SNĚMOVNA ČR. *Vládní návrh Ústavy z roku 1992* [online]. psp.cz, 1992 [cit. 19. června 2015]. Dostupné na <http://www.psp.cz/eknih/1992cnr/tisky/t0152_01.htm>.

²⁴² KYSELA: *Sporý...*, s. 746.

byl schválen pouze pozměňovací návrh, který by závisel na jiném, již Sněmovnou neschváleném. Tento model by tedy mohl vést k přijímání nekvalitních zákonů a proto je snad i dobře, že vládní návrh nebyl v tomto bodě přijat.

Přichází také v úvahu možnost posílit roli Senátu tím, že by se upravila hlasování zejména o zamítnutých zákonech. Inspiraci lze najít v Ústavě z roku 1920, která v §44 odst. 1 zněla: „*Zamít-li však senát tříčtvrtinovou většinou svých členů osnovu v poslanecké sněmovně přijatou, stane se osnova zákonem, setrvá-li poslanecká sněmovna na svém usnesení třípětinovou většinou všech svých členů.*“²⁴³ Dovedl bych si představit, že v případě, kdyby zákon zamítla kvalifikovaná většina senátorů, k přehlasování by byla rovněž potřeba třípětinová většina poslanců. Je pravděpodobné, že tímto opatřením by se zvýšila kvalita zákonů, protože zákon, na kterém by se komory jednoznačně neshodly, by neměl šanci projít. Navíc by se zaručila i případná kontinuita v případě, že by musela s takovým zákonem souhlasit i současná opozice. Naopak rizikem tohoto ustanovení by byla blokáce přijímání zákonů, kdyby v Senátu měla většinu jiná koalice, než která by byla v Poslanecké Sněmovně. V takovém případě by docházelo k obstrukcím a faktickému zmražení legislativního procesu. Proto si myslím, že ani takové posílení ústavních pravomocí Senátu, inspirované prvorepublikovou Ústavou není vhodné, jelikož by ve výsledku způsobovalo více problémů, než užítku.

5.4.2 Pozměňovací návrhy Ústavy

Na rozdíl od výše nastíněného procesu projednávání pozměňovacích návrhů „*obyčejných*“ zákonů, Ústava vůbec neřeší postup při pozměňovacích návrzích Ústavy. Tento stav je již vcelku problematický a není řešen ani jinými zákony. V praxi se však zatím nevyskytl případ, kdy by bylo nutné o pozměňovacích návrzích Senátu hlasovat a přesto (nebo právě proto) by bylo vhodné chybějící postup doplnit.

Problémem totiž je, že k projednávání návrhů ústavních zákonů (popř. mezinárodních smluv) se vztahuje pouze jediný odstavec Ústavy, konkrétně čl. 39 odst. 4, který stanoví, že „*ke přijetí ústavního zákona a souhlasu ke ratifikaci mezinárodní smlouvy uvedené v čl. 10a odst. 1 je třeba souhlasu třípětinové většiny všech poslanců a třípětinové většiny přítomných senátorů.*“ V Ústavě tak nenalezneme další ustanovení o tom, jak tohoto souhlasu dosáhnout a co se stane, když k němu nedojde, zákon bude Senátem zamítnut či bude vrácen s pozměňovacími návrhy. To jednak souvisí s dosud chybějícím stykovým zákonem, který by upravoval vztahy mezi komorami. „*Jeho náčrty se místo*

²⁴³ Zákon ze dne 29. února 1920, kterým se uvozuje Ústavní listina ČSR [online]. Poslanecká sněmovna [cit. 1. dubna 2015]. Dostupné na <http://www.psp.cz/docs/texts/constitution_1920.html>.

*formulace, zásad jednání a styku obou komor mezi sebou, jakož i navenek, soustřeďují převážně na úpravu toho, co se do jednacích řádů nevešlo.*²⁴⁴ A tak i přesto, že stále chybí úprava tzv. člunku, o kterém se podrobněji zmíním níže, a předpokládané svěřeni evropské agendy společnému orgánu obou komor, neexistuje dostatečná motivace k jeho přijetí.²⁴⁵ Tento stav tak poukazuje na ústavní mezeru, kterou neřeší ani jednací řády obou komor.

V Ústavě totiž nikde není výslovně stanoveno, že zamítavým usnesením Senátu o ústavním zákoně končí celý proces jeho přijímání – toto tak lze pouze dovozovat a interpretovat, jak také činí i praxe Parlamentu.²⁴⁶ Stejně tak není upravena situace, jak by měla hlasovat Sněmovna v případě, když bude senátní třípětinovou většinou vrácen ústavní zákon s pozměňovacími návrhy. Dosud praxe vychází z toho, že Poslanecká sněmovna již nemůže do Senátem vráceného ústavního zákona nijak zasáhnout – může buď tuto verzi schválit, neschválit nebo zamítnout²⁴⁷ - a další pozměňovací návrhy (ani schválení Sněmovnou původně navrhovaného znění) nejsou možné. K tomu se několikrát²⁴⁸ vyjádřil i Jan Kysela, který došel k závěru, že při absenci stykového zákona existují tři možnosti teoretického řešení.

První vychází z čl. 39 odst. 4 Ústavy a má za to, že Senát může ústavní zákon pouze schválit nebo neschválit. Tento názor rovněž zmiňuje i Jiří Hřebejk v publikaci Ústavní systém České republiky, který tvrdí, že „*Senát nemůže formulovat pozměňovací návrhy a ty předložit Poslanecké sněmovně (ta již nezná odlišnou – přísnější – většinu než 3/5, kterou návrh ústavního zákona již jednou schválila).*“²⁴⁹ Proti tomuto výkladu však svědčí ústavní praxe, kdy byly „*vráceny tři návrhy ústavních zákonů, o nichž Sněmovna hlasovala – jeden dokonce přijala: změna hlavního cíle ČNB*“²⁵⁰ a to rovněž podporuje i dikce § 113 JŘS, který říká, že pro jednání o návrzích ústavních zákonů platí „*obdobně ustanovení o jednání o návrzích zákonů.*“ Jednací řád Senátu zde tedy zaplňuje mezeru v Ústavě a vtělením do obyčejného zákona stanovuje nová ústavní pravidla,²⁵¹ což je obecně akceptováno, v podobných případech, kdy nelze využít analogie.²⁵²

Druhou možností je využití institutu dvoukomorové soustavy, zvaného jako „*člunek*“ či „*kyvadlo*.“ V tomto případě by návrh ústavního zákona „*mohl mezi oběma komorami pendlovat tak*

²⁴⁴ KYSELA: *Vybraná ústavní...*, s. 143.

²⁴⁵ Tamtéž

²⁴⁶ viz například zamítnutý návrh novely ústavního zákona ze dne 11. května 2005 [online]. senat.cz, 11. května 2005 [cit. 1. dubna 2015]. Dostupné na <<http://senat.cz/xqw/xervlet/pssenat/historie?action=detail&value=1964>>.

²⁴⁷ Viz MLSNA: *Ústava ČR...*

²⁴⁸ KYSELA: *Spory...*, s. 717. nebo KYSELA: *Rok 2004...*, s. 426-427.

²⁴⁹ GERLOCH, HŘEBEJK, ZOUBEK: *Ústavní systém...*, s. 168-169.

²⁵⁰ KYSELA: *Rok 2004...*, s. 426.

²⁵¹ MLSNA: *Ústava ČR...*, s. 102.

²⁵² KÜHN: *Aplikace práva...*, s. 202 an.

*dlouho, až by se shodly; Ústava totiž neříká, v jaké chvíli, při kterém pokusu se mají komory shodnout.*²⁵³ Toto řešení například obsahoval návrh senátní verze stykového zákona z roku 2001,²⁵⁴ přičemž by nezáleželo, které komoře by byl návrh takového zákona předložen jako první. Důvodem pro toto řešení byla potřeba důkladného projednání navrhované předlohy a odstranění všech chyb a nedostatků.²⁵⁵

Třetím a převažujícím výkladem, kterého se drží i ústavní praxe, je aplikace procedury, jež se obvyklá pro projednávání obyčejných zákonů – tedy jde formu výše nastíněného „člunku“, který je omezen pouze na jedno vrácení předlohy s pozměňovacími návrhy – Poslanecká sněmovna buď takový návrh přijme, nebo proces končí.²⁵⁶

Může se zdát, že druhá navrhovaná možnost – metoda „člunku“ – by ve výsledku mohla přinést kvalitnější zákony s širší parlamentní shodou, než je tomu doteď. Na druhou stranu by se však připuštěním téměř nekonečného vrácení a pozměňování návrhů zákona výrazně zmírnila rigidita Ústavy.²⁵⁷ I přesto se přikláním k tomu, aby byla do Ústavy včleněno dohodovací ustanovení, které by ve výsledku umožňovalo metodu „člunku“ a to právě z důvodu zkvalitnění nejdůležitějších zákonů. Do Ústavy proto, že by pravděpodobně nestačilo uzákonění tohoto institutu obyčejným (např. stykovým) zákonem, jelikož by měnil ústavní praxi, proti čemuž se vyhrazuje i Ústavní soud. To ostatně bylo vyčítáno i předloze stykového zákona z roku 2008, která navrhovala metodu „člunku“ a ignorovala Ústavu tím, že šlo o „ústavní reformu, která má být uskutečněna nikoliv ústavním, ale podústavním zákonem.“²⁵⁸

5.5 Zákonná opatření a jejich limity

Institut zákonných opatření patří rovněž do významných pravomocí Senátu, díky němuž je zajištěna možnost úpravy (na úrovni zákonů) neodkladných záležitostí v případě, kdy došlo k rozpuštění Poslanecké sněmovny.²⁵⁹ Senát po tuto časově omezenou dobu přebírá legislativní pravomoci, jež jsou rovněž limitovány výlukami čl. 33 odst. 2 Ústavy.²⁶⁰ Na to, jak je tato pravomoc Senátu důležitá, je však zákony upravena jen minimálně a vyskytují se zde podstatné mezery, což pravděpodobně souvisí i s tím, že zákonodárná substitute nebyla v prvních návrzích

²⁵³ KYSELA: *Rok 2004...*, s. 427.

²⁵⁴ POSLANECKÁ SNĚMOVNA ČR. *Zamítnutý návrh zákona Ústavy ČR ze dne 30. října 2001* [online]. psp.cz, 30. října 2001 [cit. 19. června 2015]. Dostupné na <<http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=3&CT=1134&CT1=0>>.

²⁵⁵ MLSNA: *Ústava ČR...*, s. 103.

²⁵⁶ KYSELA: *Rok 2004...*, s. 427.

²⁵⁷ MLSNA: *Ústava ČR...*, s. 104.

²⁵⁸ MLSNA: *Ústava ČR...*, s. 104.

²⁵⁹ Čl. 33 odst. 1 Ústavy

²⁶⁰ ŠÍN: *Tvorba práva...*, s. 35.

Ústavy řešena vůbec²⁶¹ a i v současnosti se nad její formou pozastavují odborníci ústavního práva. Ze všech jmenuji například Jana Kyselu, který by se namísto substituce ve prospěch Senátu přikláněl k podobě institutu „*mimořádných nařízeních se silou zákona*“, které by na návrh vlády vydával prezident republiky.²⁶²

Z dikce Ústavy totiž vyplývá, že zákonná opatření může Senát přijímat pouze, když je Sněmovna rozpuštěna.²⁶³ Toto jednoznačné ustanovení totiž zabraňuje jakémukoliv jinému výkladu a striktně váže možnost substituce Poslanecké sněmovny Senátem pouze na její rozpuštění. Ústava tak nepředpokládá další (podobné) situace, kdy Sněmovna sice rozpuštěna není, ale je jinak neakceschopná. Jedná se zejména o dobu od uplynutí volebního období do zahájení ustavující schůze nově zvolené Sněmovny či období, kdy Sněmovna nezasedá (to nelze ztotožňovat s obdobím od rozpuštění do voleb).²⁶⁴

Ačkoliv se současná Ústava inspiroje ústavou prvorepublikovou, na kterou jsem již několikrát odkazoval, v tomto bodě si příklad překvapivě nevzala. Ústava z roku 1920 v § 54 výslovně dává právo, ačkoliv ne Senátu ale Stálému výboru Národního shromáždění, k vydávání neodkladných opatření, i když by k nim jinak bylo třeba zákona a to v „*době od rozpuštění některé sněmovny neb od uplynutí jejího volebního období až do opětovného sejití sněmoven, dále po dobu, po kterou zasedání jejich jest odročeno nebo ukončeno.*“²⁶⁵

Tato období, kdy Sněmovna z různých důvodů nemůže zasedat, a se kterými počítá prvorepubliková Ústava, totiž ve výsledku mohou být stejně dlouhá jako doba do zvolení rozpuštěné Sněmovny. Z toho důvodu by proto bylo vhodné zákonem rozšířit na výše uvedené situace i pravomoc Senátu vydávat zákonná opatření, jelikož by se tak do budoucna zabránilo případnému stavu, kdy by nebylo možné „*neodkladné věci*“ zákonným opatřením řešit.

Nejasnosti se vyskytují i ohledně začátku tohoto období. Není totiž zcela jasné, kdy nabývá účinnosti rozhodnutí prezidenta o rozpuštění Poslanecké sněmovny.²⁶⁶ Na toto existují dva názory. Lenka Bahýřová se domnívá, že rozhodnutí prezidenta nabývá účinnosti až vyhlášením ve Sbírce zákonů,²⁶⁷ naopak Lenka Syllová poukazuje na fakultativnost tohoto vyhlášení. Zákon o Sbírce zákonů totiž říká, že se ve Sbírce zákonů vyhláší rozhodnutí prezidenta, jen pokud tak stanoví zvláštní zákon (což nikde nestanovuje) nebo pokud o tom prezident sám

²⁶¹ BAHYŘOVÁ. In ŠIMÍČEK a kol.: *Ústava...*, s. 429.

²⁶² KYSELA: *Substituce...*, s. 130.

²⁶³ způsoby rozpuštění jsou taxativně vyjmenovány ve čl. 35 Ústavy.

²⁶⁴ KYSELA: *Zákonodárství...*, s. 131.

²⁶⁵ Čl. 54 odst. 1 Ústavy z roku 1920

²⁶⁶ ANTOS: *Zákonodárský proces...*, s. 86.

²⁶⁷ BAHYŘOVÁ. In ŠIMÍČEK a kol.: *Ústava...*, s. 445.

rozhodne.²⁶⁸ Na základě toho tak dovozuje, a tento názor sdílí i Marek Antoš,²⁶⁹ že rozhodnutí prezidenta o rozpuštění Poslanecké sněmovny nabývá účinností již jeho samotným vydáním.

Z ústavního pohledu je však zajímavější a důležitější úprava konce této lhůty. Ústava pouze říká, že zákonné opatření musí být schváleno Poslaneckou sněmovnou na její první schůzi,²⁷⁰ již však neříká, zda jej může vláda navrhnout a Senát schválit do zvolení nových poslanců, do dne kdy zasedne nově zvolena Poslanecká sněmovna či až do dne zahájení její ustavující schůze, jež musí svolat předseda Sněmovny.

Vzhledem k tomu, že v historii samostatné České republiky se pouze jednou stalo, že by byla Sněmovna rozpuštěna²⁷¹ a v tomto mezidobí Senát vydal 4 zákonná opatření, která byla ve všech případech novou Sněmovnou schválena,²⁷² praxe nevytvořila ani žádné nejzazší termíny, do kdy návrhy podávat, respektive přijímat. Jelikož důvod k vyjádření neměl ani Ústavní soud domnívám se, že by se mělo zákonem přesně určit, do kdy lze tyto zákony přijímat.

Vzhledem k tomu, že noví poslanci jsou zvoleni defacto již druhý den voleb, je zcela nepřiměřené, aby ve stejný den skončila možnost vydávání zákonných opatření. Jak totiž upozorňuje Marek Antoš „*první schůze Poslanecké sněmovny se zpravidla koná až bezmála čtyři týdny po volbách.*“²⁷³ Tímto by se vytvořilo dlouhé mezidobí, kdy by zákony nemohly být vydávány. Další dvě navrhovaná řešení již však realizovatelná jsou. Na rozdíl od Marka Antoše, který se v již několikrát zmiňovaném článku přiklání k ukončení tohoto období až v den zahájení ustavující schůze.²⁷⁴ Já spíše souhlasím se zněním, které bylo v neschváleném senátním návrhu stykového zákona z roku 2009. Senátoři zde navrhovali konec období na den předcházející zahájení ustavující schůze.²⁷⁵ V tomto případě by sice vzniklo možné krátkodobé vakuum, ale poslanci by tak získali alespoň minimální dobu k seznámení se s pozměňovacími návrhy a o jejich schválení by nehlasovali naslepo.

²⁶⁸ § 2 odst 1 písm. d) zákona č. 309/1999 Sb., o Sbírce zákonů a o Sbírce mezinárodních smluv

²⁶⁹ ANTOŠ: *Zákonodárny proces...*, s. 82.

²⁷⁰ Čl. 33 odst. 5 Ústavy

²⁷¹ POSLANECKÁ SNĚMOVNA ČR. *Stenoprotokol z 59. schůze PČR, PS 2010-2013 ze dne 20. srpna 2013* [online]. psp.cz, 21. srpna 2013 [cit. 1. dubna 2015]. Dostupné na <<http://www.psp.cz/eknih/2010ps/stenprot/059schuz/s059022.htm#h6>>.

²⁷² Zákonná opatření Senátu č. 340/2013 Sb., 341/2013 Sb., 342/2013 Sb. a 344/2013 Sb., respektive usnesení PSČR č. 374/2013 Sb., 380/2013 Sb., 381/2013 Sb., 382/2013 Sb., o schválení zákonných opatření Senátu.

²⁷³ ANTOŠ: *Zákonodárny proces...*, s. 87.

²⁷⁴ Tamtéž

²⁷⁵ § 13 odst. 1 senátního návrhu stykového zákona [online]. psp.cz, 3. října 2008 [cit. 19. června 2015]. Dostupné na <<http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=5&CT=615&CT1=0>>.

6 Závěr

V diplomové práci jsem nastínil aktuální otázky, jež vnímám jako problematické v souvislosti s činností Senátu, jako ústavně zakotvené zákonodárné instituce. Tím nejvýznamnějším problémem, ač to na první pohled nemusí být zřejmé, je důvěra v samotnou instituci, respektive pochopení jejího smyslu veřejností.

Na základě analýzy historických souvislostí vzniku Senátu ČR a jeho ústavního zakotvení jsem došel k názoru, že určitá skepse občanů k Senátu a s ní spojená nízká účast u voleb, pramení zejména z pozdního ustavení komory, spolu s chybějícím vztahem k vládě a zejména slabšímu vymezení pravomocí oproti Poslanecké sněmovně. Právě z tohoto důvodu je zcela zbytečné vést další úvahy o radikální změně volebního systému, ve snaze Senát zpopularizovat a přivést k volbám více voličů. Tato změna, bez návaznosti na důkladnou revizi a úpravu pravomocí napříč celým Parlamentem, by totiž neměla žádného dlouhodobého efektu a nevedla by ke kýženému posílení Senátu ani na poli zákonodárném, ani v očích veřejnosti.

Přesto jsem došel k názoru, že dílčí změna ve volebním systému by stála za zkoušku. Totiž posunutím konání druhého kola senátních voleb by se z technického hlediska nic podstatného nezměnilo, ale fakticky by mohlo znamenat sice navýšení finanční náročnosti konání voleb, ale také mohlo zvýšit volební účast. V případě, kdyby se druhé kolo voleb konalo alespoň dva týdny od kola prvního, bylo by možné realizovat distribuci volebních lístků do domácností, a tím i zvýšit povědomí o konání kola druhého.

Kritickou analýzou čl. 46 Ústavy a jednacího řádu Senátu jsem došel k závažnému nedostatku zákonodárného procesu, jehož napravení by mohlo posílit postavení Senátu jako komory kontrolní, a to alespoň v rámci odborné veřejnosti. Tricetidenní lhůta k projednání návrhu zákona a vyjádření se k němu je pro Senát prokazatelně šibeniční a její zvýšení na dvojnásobek by přineslo zkvalitnění zákonů a v případě, kdy by nebyla pravidelně „zneužívána“ její horní hranice by neznamenal ani výrazné prodloužení celého legislativního procesu napříč komorami. Na základě prodloužení této lhůty jsem poté došel k názoru, že by bylo vhodné prodloužit i lhůtu výborům, kterou mají jednacím řádem vymezenou k vyjádření se k návrhům zákona.

Dále jsem se zaměřil na pozměňovací návrhy, jež má Senát právo připojit k návrhu zákona a i s nimi ho vrátit Poslanecké sněmovně k dalšímu projednání. Zde jsem z dostupných statistik došel k názoru, že možnosti vrátit návrh s připomínkami Senát využíval jen v menšině situací, což však souviselo i s tím, že v obou komorách byla ve většině případů koalice stejných stran,

kteří si zákon „samy“ odhlasovaly. Na druhou stranu však úspěšnost těchto návrhů převyšovala 50% a poukázala na faktickou možnost ovlivnění zákonodárného procesu i horní komorou.

Naopak mezery jsem objevil při podávání pozměňovacích návrhů ústavních zákonů, jejichž existenci Ústava nijak neřeší a nekomentuje a řešení nechává legislativní praxi. Zde by tedy bylo vhodné, aby bylo Ústavou zpřesněno, že v případě, kdy Senát souhlasnou většinou 3/5 všech členů vrátí návrh ústavního zákona Poslanecké sněmovně se svými pozměňovacími návrhy, tak bude třeba opětovného schválení 3/5 většinou všech poslanců.

V souvislosti se zákonodárnou pravomocí jsem se v závěru práce ještě pozastavil nad limitami zákonných opatření, kde jsem prostou analýzou Ústavy došel k závěru, že tento významný institut je v ní upraven jen velmi obecně. Za stěžejní zde považuji chybějící upravení přesného konce doby, ve které je Senát oprávněn zákonná opatření vydávat, a pro případnou budoucí úpravu jsem navrhl a zdůvodnil její ohraničení od rozpuštění sněmovny do zvolení nových poslanců.

Při vypracovávání této práce jsem se rovněž setkal s ojedinělým pozastavením nad chybějící možností senátorů interpelovat členy vlády tak, jak je tomu u poslanců. K tomu lze poznamenat pouze to, že pokud senátorům tato možnost v Senátu chybí, jde jen o jejich faktickou výmluvu, neboť jednacím řádem Senátu jim dává oprávnění požadovat informace a vysvětlení od členů vlády, které jsou potřebné pro výkon jejich funkce.²⁷⁶ Tím, že by se do Ústavy vložilo právo senátorů interpelovat vládu nebo jejich členy by sice došlo k ústavnímu zrovnoprávnění s poslanci a formálnímu posílení senátorů, nicméně faktický efekt by to nepřineslo.

Po zvážení všech reálných možností a současné situace si nemyslím, že by Senát byl komorou zbytečnou a nedůstojnou. Naopak se domnívám, že jeho existence, jako komory kontrolní a zákonodárné, je nutností. Rozhodně se neztotožňuji s názory, že by bylo vhodné horní komoru zrušit. Tento akt by totiž přinesl mnoho dalších (větších) problémů, které by vyústili ve velkou revoluci v Ústavě a ústavodárci by znova stali před otázkou, jak některé pravomoci Senátu nahradit. Navíc je jen stěží představitelné, že by k tomu mohlo fakticky dojít, čehož si všiml již po dvou letech existence Senátu Vojtěch Šimíček a doplnil komickou, leč zcela pravdivou, poznámkou, že *„zrušení Senátu jako instituce, však nelze považovat za schůdné. Proti němu svědčí nejen lidové rčení ‚kapři si nevypouštějí vlastní rybník‘, ale zejména nutná značná opatrnost vůči jakémukoliv zásahu do našeho ústavního systému.“*²⁷⁷

²⁷⁶ § 12 odst. 1 JŘS

²⁷⁷ ŠIMÍČEK: Ústava ČR po pěti letech..., s. 147.

Preferuji pokračování v započaté cestě postupného budování si důvěry, kdy by se Senát měl snažit více komunikovat s veřejností a díky vazbě senátorů na regiony být pomyslným prostředníkem mezi občany a vysokou politikou. Tato cesta by však neměla zůstat bez zásahů zejména do zmíněného legislativního procesu, kdy naznačené možnosti změn Ústavy a zákonů nejsou sice v současnosti bezvýhradně nutné, ale jejich realizace by byla vhodná pro posílení horní komory a zároveň i schůdná pro komoru dolní, které by se tyto změny dotkly jen minimálně. To vše je však otázkou dlouhodobých politických diskuzí.

7 Bibliografie

Komentáře

- KLÍMA, Karel. *Komentář ke Ústavě a Listině*. 2. rozš. vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009. 1441 s.
- PAVLÍČEK, Václav. *Ústava a ústavní řád České republiky: komentář*. 2., dopl. a rozš. vydání. Praha: Linde, 2002. 1164 s.
- RYCHETSKÝ, Pavel a kol. *Ústava České republiky. Zákon o bezpečnosti České republiky. Komentář*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2015. 1224 s.
- SLÁDEČEK, Vladimír, MIKULE, Vladimír, SYLLOVÁ, Jindřiška. *Ústava České republiky: komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2007. 935 s.
- ŠIMÍČEK, Vojtěch a kol. *Ústava České republiky: komentář*. Praha: Linde, 2010. 1533 s.

Monografie

- BLACK, Henry Campbell, R NOLAN, Joseph, M NOLAN-HALEY, Jacqueline. *Blackův právní slovník*. 6. vydání. Praha: Victoria Publishing, 1993. 767 s.
- BLOM, Hans. *Bicameralisme: tweekamerstelsel vroeger en nu : handelingen van de internationale conferentie ter gelegenheid van het 175-jarig bestaan van de Eerste Kamer der Staten-Generaal in de Nederlanden. 's-Gravenhage: Sdu Uitgeverij Koninginnegracht*, 1992. 502 s.
- BROKLOVÁ, Eva. *První československá ústava: diskuse v ústavním výboru v lednu a únoru 1920*. Praha: ÚSD ČSAV, 1992. 221 s.
- DANČÁK, Břetislav, ŠIMÍČEK, Vojtěch. *Aktuálnost změn ústavy ČR*. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 1999. 315 s.
- FILIP, Jan. *Vybrané kapitoly ke studiu ústavního práva*. Dotisk 2. vydání. Brno: Václav Klemm, 2011. 328 s.
- GERLOCH, Aleš, HŘEBEJK, Jiří, ZOUBEK, Vladimír. *Ústavní systém ČR*. 3. vydání. Praha: Prospektrum, 1999. 564 s.
- HÁCHA, Emil. *Slovník veřejného práva československého*. Praha: Eurolex Bohemia, 2000. 1098 s.
- CHROMÁ, Marta. *Anglicko-český právní slovník*. 1. vydání. Praha: Leda, 1995. 341 s.

- CHYTÍLEK, Roman, a kol.. *Volební systémy*. 4. vydání. Praha: Portál, 2009, 376 s.
- JELLINEK, Georg. *Všeobecná státověda*. Praha: Laichter, 1906. 866 s.
- KLÍMA, Karel. *Ústavní právo*. 4., rozš. vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2010. 786 s.
- KLOKOČKA, Vladimír, WAGNEROVÁ, Eliška. *Ústavy států Evropské unie*. 2. vydání. Praha: Linde, 2004. 795 s.
- KÜHN, Zdeněk. *Aplikace práva ve složitých případech: k úloze právních principů v judikatuře*. 1. vydání. Praha: Karolinum, 2002. 419 s.
- KYSELA, Jan. *Dvoukomorové systémy: teorie, historie a srovnání dvoukomorových parlamentů*. 1. vydání. Praha: Eurolex Bohemia, 2004. 630 s.
- KYSELA, Jan. *Senát v České republice - proč a jaký?* [online]. Senát ČR. 1999. [cit. 28. června 2015]. Dostupné na <http://www.senat.cz/informace/z_historie/studie/sbornik/>.
- KYSELA, Jan. *Zákonodárství bez parlamentů: delegace a substituce zákonodárné pravomoci*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, 2006. 169 s.
- LARIŠOVÁ, Markéta. *Francozsko-český, česko-francozský právní slovník*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2008. 312 s.
- LIJPHART, Arend. *Patterns of democracy: government forms and performance in thirty-six countries*. New Haven: Yale University Press, 1999. 351 s.
- LOEWENSTEIN, Karl. *Verfassungslehre*. 2. vydání. Tübingen, 1969. 498 s.
- MADAR, Zdeněk. *Slovník českého práva*. 2. rozš. vydání. Praha: Linde, 1999. 1842 s.
- MLSNA, Petr. *Ústava ČR - vznik, vývoj a perspektivy*. 1. vydání. Praha: Leges, 2011. 384 s.
- PAVLÍČEK, Václav. *Ústavní právo a státověda*. 1. vydání. Praha: Linde, 2001. 551 s.
- SUCHÁNEK, Radovan JIRÁSKOVÁ, Věra. *Ústava ČR v praxi: 15 let platnosti základního zákona*. 1 vydání. Praha: Nakladatelství Leges, 2009. 384 s.
- SYLLOVÁ, Jindřiška. *Parlament České republiky: podle stavu k 1.5.2007*. 2., přepr. vydání. Praha: Linde, 2008. 477 s.
- ŠIMÍČEK, Vojtěch. *Ústava České republiky po pěti letech*. Brno: Masarykova univerzita v Brně, 1998. 184 s.
- ŠÍN, Zbyněk. *Tvorba práva a její pravidla*. 1. vydání. Olomouc: Univerzita Palackého v Olomouci, 2000. 236 s.
- WINTR, Jan. *Česká parlamentní kultura*. 1. vydání. Praha: Auditorium, 2010. 432 s.

Příspěvky ve sbornících

- BENDA, Marek. K přípravě ústavy ČR v České národní radě. In GERLOCH, Aleš, KYSELA, Jan. *20 let Ústavy České republiky: oblédnutí zpět a pohled vpřed*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2013. s. 37-42.
- BROKL, Lubomír. Argumenty pro Senát a proti Senátu ve světle empirického výzkumu. In MANSFELDOVÁ, Zdenka (ed.). *Vzťah Poslanecké sněmovny a Senátu Parlamentu České republiky. Sborník ze semináře*. Praha: Sociologický ústav AV ČR, 2001. s. 11-19.
- HENRDYCH, Dušan. Ke zdrojům návrhu Ústavy ČR z pohledu člena komise vlády pro přípravu Ústavy ČR. In GERLOCH, Aleš, KYSELA, Jan. *20 let Ústavy České republiky: oblédnutí zpět a pohled vpřed*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2013. s. 31-37.
- KYSELA, Jan. Úprava kompetencí ústavních orgánů ČR v oblasti bezpečnosti státu a její možné výměny. In PAVLÍČEK, Václav. *Bezpečnost České republiky a potřeba ústavních změn: sborník příspěvků z mezinárodní konference : Praha 18.-19.9.2003*. 1. vydání. Praha: Vodnář, 2004. 52-60.
- PAROUBEK, Jiří. Aktuální otázky posílení úlohy Senátu. In KYSELA, Jan. *Parlamenty a jejich funkce v 21. století: sborník příspěvků k 10. výročí ustavení Senátu Parlamentu České republiky*. 1. vydání. Praha: Eurolex Bohemia, 2006. s. 54-60.
- SEIDLOVÁ, Adéla. Jsou poslanci a senátoři jako reprezentanti voličů odlišní?. In MANSFELDOVÁ, Zdenka (ed.). *Vzťah Poslanecké sněmovny a Senátu Parlamentu České republiky. Sborník ze semináře*. Praha: Sociologický ústav AV ČR, 2001. s. 33-39.
- SCHORM, Vít. Hledání konsensu nebo poslední slovo?. In ŠIMÍČEK, Vojtěch. *Aktuální problémy parlamentarismu: sborník příspěvků z konference*. Brno: Nadace Mezinárodního politologického ústavu, 1996. 169 s.
- SCHORM, Vít. Senát českého Parlamentu – jedna z obětí institucionální nerovnováhy. In KYSELA, Jan. *Senát v České republice - proč a jaký?* [online]. Senát ČR. 1999. [cit. 28. června 2015]. Dostupné na <http://www.senat.cz/informace/z_historie/studie/sbornik/>. s. 49-54.
- ŠTĚCH, Milan. Úvodní projev předsedy Senátu Parlamentu České republiky. In GERLOCH, Aleš, KYSELA, Jan. *20 let Ústavy České republiky: oblédnutí zpět a pohled vpřed*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2013. s. 14-18.

Odborné články

- ADAMUS, Vladimír. O Senátu České republiky. *Správní právo*, 1996, č. 3, s. 165-167.
- ANTOŠ, Marek. Zákonodárny proces po rozpuštění Poslanecké sněmovny. *Správní právo*, 2013, č. 7-8, s. 82-89.
- FILIP, Jan. Postup při schvalování volebního zákona podle čl. 40 Ústavy ČR. *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2005, č. 1, s. 3-11.
- FILIP, Jan. Ústava ČR a volební systém pro volby do sněmoven Parlamentu. *Časopis pro právní vědu a praxi*, 1994, č. 2, s. 125-129.
- KUDRNA, Jan. Ústava revizi nepotřebuje. *Právní rádce*, 2015, č. 5, s. 64.
- KYSELA, Jan. Rok 2004 ve vývoji vybraných institutů českého ústavního práva. *Právní rozhledy*, 2005, č. 12, s. 423-430.
- KYSELA, Jan. Spory mezi komorami v dvoukomorových parlamentech a způsoby jejich řešení. *Právník*, 2002, č. 7, s. 728-731.
- KYSELA, Jan. Substitute výkonu zákonodárné pravomoci parlamentu v Československu, České republice a na Slovensku. *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2005, č. 2., s. 117-132.
- KYSELA, Jan. Vybraná ústavní pravidla a jejich provedení v návrhu novely zákona o jednacím řádu Senátu. *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2003, č. 2, s. 143-152.
- PATTERSON, C. Samuel, MUGHAN, Anthony. *Senates and the Theory of Bicameralism*. [online]. The Ohio State University Press, [cit. 16. dubna 2015].
Dostupné na
<<https://ohiostatepress.org/Books/Complete%20PDFs/Patterson%20Senates/02.pdf>>.
- WINTR, Jan. Co je a co není volební zákon podle č. 40 Ústavy? *Jurisprudence*, 2006, č. 1, s. 64-67.
- Závěrečné prohlášení delegací na fóru senátů z celého světa, přijaté 14. března 2000, *Senát*, 2000, č. 2, s. 7.

Právní předpisy

- *Pillersdorfova ústava ze dne 25. dubna 1848* [online]. www.verfassungen.de [cit. 16. dubna 2015]. Dostupné na <<http://www.verfassungen.de/at/at-18/verfassung48.htm>>.

- Ústava 1920
- Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů
- Ústavní zákon č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti ČR, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké Sněmovny Ústava, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 16/2015 Sb., kterým se mění zákon č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu
- Zákon č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 309/1999 Sb., o Sbírce zákonu a o Sbírce mezinárodních smluv, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 157/1994 Sb., o státních vyznamenáních ČR, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 181/2007 Sb., o Ústavu pro studium totalitních režimů, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně doplnění některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů
- Zákonné opatření č. 340/2013 Sb., o dani z nabytí nemovitých věcí
- Zákonné opatření č. 341/2013 Sb., kterým se mění zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 55/2012 Sb., kterým se mění zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů
- Zákonné opatření č. 342/2013 Sb., kterým se mění zákon č. 592/1992 Sb., o pojistném na všeobecné zdravotní pojištění, ve znění pozdějších předpisů
- Zákonné opatření č. 344/2013 Sb., o změně daňových zákonů v souvislosti s rekodifikací soukromého práva a o změně některých zákonů
- Usnesení Poslanecké sněmovny č. 374/2013 Sb., o schválení zákonného opatření Senátu č. 340/2013 Sb.
- Usnesení Poslanecké sněmovny č. 380/2013 Sb., o schválení zákonného opatření Senátu č. 341/2013 Sb.

- Usnesení Poslanecké sněmovny č. 381/2013 Sb., o schválení zákonného opatření Senátu č. 342/2013 Sb.
- Usnesení Poslanecké sněmovny č. 382/2013 Sb., o schválení zákonného opatření Senátu č. 344/2013 Sb.

Judikatura

- náleží Ústavního soudu ČR ze dne 17. prosince 1997, sp. zn. Pl. ÚS 33/97
- náleží Ústavního soudu ČR ze dne 12. února 2002, sp. zn. Pl. ÚS 21/01
- náleží Ústavního soudu ČR ze dne 2. října 2002, sp. zn. Pl. ÚS 5/02
- náleží Ústavního soudu ČR ze dne 22. června 2005, sp. zn. Pl. ÚS 13/05
- náleží Ústavního soudu ČR ze dne 1. března 2011, sp. zn. Pl. ÚS 55/10,

Návrhy zákonů a stanoviska vlády

- POSLANECKÁ SNĚMOVNA ČR. *Návrh zákona Ústavy ČR ze dne 30. října 2001* [online]. psp.cz, 30. října 2001 [cit. 19. června 2015]. Dostupné na <<http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=3&CT=1134&CT1=0>>.
- POSLANECKÁ SNĚMOVNA ČR. *Návrh stykového zákona* [online]. psp.cz, 3. října 2008 [cit. 19. června 2015]. Dostupné na <<http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=5&CT=615&CT1=0>>.
- POSLANECKÁ SNĚMOVNA ČR. *Vládní návrh Ústavy z roku 1992* [online]. psp.cz, 1992 [cit. 19. června 2015]. Dostupné na <http://www.psp.cz/eknih/1992cnr/tisky/t0152_01.htm>.
- POSLANECKÁ SNĚMOVNA ČR. *Návrh zákona, kterým se mění zákon č. 107/1999 Sb. s důvodovou zprávou* [online]. psp.cz, 2014 [cit. 1. dubna 2015] Dostupné na <<http://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=97591>>.
- POSLANECKÁ SNĚMOVNA ČR. *Stanovisko vlády k návrhu zákona ze dne 25. ledna 2010* [online]. psp.cz, 25. ledna 2010 [cit. 19. června 2015]. Dostupné na <<http://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=60652>>.
- POSLANECKÁ SNĚMOVNA ČR. *Zamítnutý návrh zákona Ústavy ČR ze dne 5. ledna 2010* [online]. psp.cz, 5. ledna 2010 [cit. 19. června 2015]. Dostupné na <<http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=5&ct=1005&ct1=0>>.

- POSLANECKÁ SNĚMOVNA ČR. *Stanovisko vlády k návrhu zákona ze dne 3. prosince 1998* [online]. psp.cz, 3. prosince 1998 [cit. 19. června 2015]. Dostupné na <<http://www.psp.cz/eknih/1998ps/tisky/t113401.htm>>.
- POSLANECKÁ SNĚMOVNA ČR. *Návrh poslanců ČNR na vydání ústavního zákona ČNR o ustanovení Prozatímního senátu Parlamentu* [online]. psp.cz, 1993 [cit. 24. dubna 2015]. Dostupné na <http://www.psp.cz/eknih/1993ps/tisky/t0002_00.htm>.
- SENÁT ČR. *Návrh novely ústavního zákona ze dne 11. května 2005* [online]. senat.cz, 11. května 2005 [cit. 1. dubna 2015]. Dostupné na <<http://senat.cz/xqw/xervlet/psstat/historie?action=detail&value=1964>>.

Ostatní zdroje

- ČESKÁ TELEVIZE. *Staronový předseda Senátu Štěch: Chceme prodloužit lhůty projednávání* [online]. ceskatelevize.cz, 19. listopadu 2014 [cit. 4.4.2015] Dostupné na <<http://www.ceskatelevize.cz/ct24/domaci/292809-staronovy-predseda-senatu-stech-chceme-prodlouzit-lhuty-projednavani/>>.
- POSLANECKÁ SNĚMOVNA ČR. *Poslanecké kluby PS Parlamentu ČR* [online]. psp.cz, 2010 [cit. 1. dubna 2015] Dostupné na <<http://www.psp.cz/sqw/organy2.sqw?k=1&o=6>>.
- POSLANECKÁ SNĚMOVNA ČR. *Sněmovní tisk č. 469, Poslanecká sněmovna 6. volební období* [online]. psp.cz, 2. září 2011 [cit. 24. dubna 2015]. Dostupné na <<http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=6&t=469&snzp=1>>.
- POSLANECKÁ SNĚMOVNA ČR. *Stenoprotokol z 59. schůze PČR, PS 2010-2013 ze dne 20. srpna 2013* [online]. psp.cz, 21. srpna 2013 [cit. 1. dubna 2015]. Dostupné na <<http://www.psp.cz/eknih/2010ps/stenprot/059schuz/s059022.htm#h6>>.
- SENÁT ČR. *Legislativní činnost Senátu ke dni 16. dubna 2015* [online]. senat.cz, 16. dubna 2015 [cit. 1. dubna 2015] Dostupné na <http://senat.cz/informace/pro_media/statistiky/legislativa.php?ke_dni=16.4.2015&O=10>.
- SENÁT ČR. *Seznam senátorů ke dni 19. listopadu 2012* [online]. senat.cz, 19. listopad 2012 [cit. 1. dubna 2015] Dostupné na <http://senat.cz/senatori/index.php?lng=cz&ke_dni=19.11.2012&O=8&par_2=3>.
- SENÁT ČR. *Tabulka návrhů zákonů, mezinár. smluv a dokumentů EU projednávaných Senátem - 4. schůze Senátu v 10. funkčním období* [online]. senat.cz, 2015 [cit. 1. dubna 2015].

2015] Dostupné na

<http://senat.cz/xqw/xervlet/pssenat/prubeh?cid=pssenat_prubeh.pTabNavrhu.pageListFiltr&forEach.action=tabulka&forEach.value=5409#3628>.

- SENAT RZEPOSPOLITEJ POLSKIEJ. *Wybory 2011 do Sejmu i Senatu Rzeczypospolitej Polskiej* [online]. Państwowa Komisja Wyborcza, 9. října 2011 [cit. 19. června 2015]. Dostupné na <<http://wybory2011.pkw.gov.pl/wyn/pl/000000.html#tabs-1>>.
- SOCIOLOGICKÝ ÚSTAV AV ČR. *Důvěra ústavním institucím v květnu 2015* [online]. soc.cas.cz, červen 2015 [cit. 19. června 2015]. Dostupné na <http://cvvm.soc.cas.cz/media/com_form2content/documents/c1/a7387/f3/pi150601.pdf>.
- SOCIOLOGICKÝ ÚSTAV AV ČR. *Veřejné mínění o Senátu – listopad 2015* [online]. soc.cas.cz, listopad 2015 [cit. 19. června 2015]. Dostupné na <http://cvvm.soc.cas.cz/media/com_form2content/documents/c1/a3355/f3/100628s_pi61211.pdf>.
- VOLBY.CZ. *Volby do Senátu Parlamentu ČR konané dne 10.10. - 11.10.2014* [online]. volby.cz, říjen 2014 [cit. 7. května 2015]. Dostupné na <<http://www.volby.cz/pls/senat/se31?xjazyk=CZ&xdatum=20141010&xv=0>>.
- VOLBY.CZ. *Volby do Poslanecké sněmovny Parlamentu konané ve dnech 25.10. - 26.10.2013* [online]. volby.cz, 26. října 2013. [cit. 7. května 2015]. Dostupné na <<http://www.volby.cz/pls/ps2013/ps4?xjazyk=CZ>>.
- VOLBY.CZ. *Volby do Poslanecké sněmovny konané ve dnech 31.5 - 1.6.1996* [online]. volby.cz. [cit. 7. května 2015]. Dostupné na <<http://www.volby.cz/pls/ps1996/u52>>.
- VOLBY.CZ. *Volby do Senátu Parlamentu ČR konané dne 20.10. - 21.10.2006* [online]. volby.cz, 21. října 2006. [cit. 7. května 2015]. Dostupné na <<http://www.volby.cz/pls/senat/se31?xjazyk=CZ&xdatum=20061020&xv=0>>.
- VOLBY.CZ. *Volby do Senátu Parlamentu ČR konané dne 15.11. - 16.11.1996* [online]. volby.cz [cit. 7. května 2015]. Dostupné na <<http://www.volby.cz/pls/senat/se31?xjazyk=CZ&xdatum=19961116&xv=0>>.

8 Shrnutí

Tématem této diplomové práce je pozastavení se nad aktuálními otázkami, které se vyskytují v souvislosti s postavením Senátu v ústavním systému České republiky. V práci jsem si vytyčil dvě hlavní výzkumné otázky - zda lze (a jak) vylepšit vnímání Senátu veřejností a zda je dostatečně zákonem zpracován legislativní proces na jeho půdě. V první části se zabývám popisem legislativního procesu a to zejména se zaměřením na Senát, abych tyto znalosti následně zanalyzoval, identifikoval nedostatky a navrhl řešení, jež by vedla ke zkvalitnění legislativního procesu a k upevnění funkce Senátu, jako komory kontrolní. V širším měřítku je pak na základě výše uvedeného cílem další části práce přinést řešení, které by jednak zlepšilo postavení Senátu v očích veřejnosti, přimělo ji přijít k volbám a zároveň, aby se toto řešení projevilo i v praktickém fungování horní komory. Hlavní pozornost je tedy kladena nejen na volební systém a jeho případnou změnu, ale zejména na možnost uchopení pravomocí, jež jsou Senátu ústavou již svěřeny, jejich analýzu a navrnutí možných dílčích změn.

9 Abstract

The theme of this thesis is consideration of the contemporary questions, which appear in the issue of the status of the Senate in the constitutional system of the Czech Republic. Working on my thesis I raised two main research questions – whether (and how) is an improvement of public perception of the Senate possible and whether the legislation process is adequately handled by the law on its grounds. The first part deals with the description of the legislative process with a focus put on the Senate. I further analyze and identify the weaknesses and suggest a solution, which would lead to an improvement of the legislative process and a consolidation of the function of the Senate as the chamber of control. Based on above-mentioned my next objective is to come up with a solution which would lead to improving the position of the Senate and making it come to the polls and at the same time reflecting this solution in the practical function of the upper chamber. To sum up, the main focus is put not only on the electoral system and its possible change but also on the possibility of seizing the power which the Constitution has entrusted to the Senate, its analysis and a suggestion of possible incremental changes.

10 Seznam klíčových slov / Key words

Bikameralismus, Parlament, dělba moci, pozměňovací návrhy, pravomoci, Senát, Ústava ČR, ústavní lhůty, veřejnost, volební systém, zákonná opatření, zákonodárný proces.

Bicameralism, Parliament, separation of powers, constituting an amendment, competences, Senate, Constitution of the Czech Republic, constitutional deadline, electoral system, public, measures, legislative proces.