

Univerzita Palackého v Olomouci
Právnická fakulta

Jan Česák

Ústavněprávní postavení opozice

Diplomová práce

Olomouc 2015

Prohlášení:

„Prohlašuji, že jsem diplomovou práci na téma **Ústavněprávní postavení opozice** zpracoval samostatně a citoval jsem všechny použité zdroje.“

V Olomouci dne 15. června 2015

.....

Jan Česák

Poděkování

Tímto bych chtěl velice poděkovat panu JUDr. Jaroslavovi Sovinskému, Ph.D., za cenné rady, připomínky a odborné vedení při psaní této diplomové práce.

Obsah

Obsah	4
Seznam použitých zkratek	6
Úvod	8
1. Obecné vymezení postavení a funkce opozice v demokratickém parlamentním systému z hlediska politologie	11
1.1 Vymezení pojmu opozice	11
1.2 Funkce opozice	12
2. Parlamentní opozice v ČR	14
2.1 Rozbor postavení opozice jak vyplývá z právních předpisů ČR	14
3. Práva a povinnosti stanovené v ČR opozici na ústavní a zákonné úrovni	17
3.1 Nástroje kontroly, které mají k dispozici i opoziční poslanci a senátoři	19
3.1.1 Interpelace předsedy nebo jiného člena vlády	19
3.1.2 Oprávnění požadovat od členů vlády vysvětlení a informace potřebné pro výkon poslancecké a senátorské funkce	24
3.1.3 Podání návrhu Ústavnímu soudu na zrušení zákonů nebo jiných právních předpisů, popřípadě jejich jednotlivých ustanovení, jsou-li v rozporu s ústavním pořádkem a v případě jiných právních předpisů také v rozporu se zákonem	25
3.1.4 Účast opozice v legislativní proceduře	29
3.1.5 Nástroje kontroly vyplývající ze zastoupení parlamentních politických stran v orgánech Poslanecké sněmovny a Senátu	31
3.1.6 Senát jako nástroj opoziční senátorské většiny	39
4. Faktické fungování vztahu vlády s opozicí v české praxi	42
4.1 Některé konkrétní příklady	42
4.2 Smlouva o vytvoření stabilního politického prostředí v České republice uzavřená mezi ČSSD a ODS	44
4.2.1 Hodnocení opoziční smlouvy	46

4.1.2 Tzv. toleranční patent.....	48
4.1.3 Problematická novela (zák. č. 204/2000 Sb.) zákona o volbách do Parlamentu České republiky.....	49
Závěr.....	54
Seznam použitých zdrojů	57
Monografie, sborníky, slovníky a komentáře	57
Odborné články.....	58
Právní předpisy	59
Judikatura.....	60
Internetové zdroje a články	61
Souhrn.....	63
Summary.....	64
Klíčová slova	65
Key words.....	65

Seznam použitých zkratek

LZPS	<i>Listina základních práv a svobod</i> , součástí ústavního pořádku České republiky, vyhlášené v č. 2/1993 Sb., ve znění pozdějších předpisů
Ústava	Ústavní zákon České národní rady č. 1/1993 Sb., <i>Ústava České republiky</i> , ve znění pozdějších předpisů
JŘPS	Zákon č. 90/1995 Sb., <i>o jednacím řádu Poslanecké sněmovny</i> , ve znění pozdějších předpisů
JŘS	Zákon č. 107/1999 Sb. <i>o jednacím řádu Senátu</i> , ve znění pozdějších předpisů
Zák. o ÚS	Zákon č. 182/1993 Sb., <i>o Ústavním soudu</i> , ve znění pozdějších předpisů
ZSZMS	Zákon č. 309/1999 Sb., <i>o Sbírce zákonů a sbírce mezinárodních smluv</i> , ve znění pozdějších předpisů
Volební zákon	Zákon č. 247/1995 Sb., <i>o volbách do Parlamentu České republiky</i> , ve znění pozdějších předpisů
Novel. Voleb. zák.	Zák. č. 247/1995 Sb., <i>o volbách do Parlamentu České republiky</i> , ve znění zák. č. 204/2000 Sb.
Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod	Evropská úmluva <i>o ochraně lidských práv a základních svobod</i> , Řím, 4. 11. 1950 ve sdělení federálního ministerstva zahraničních věcí č. 209/1992 Sb., <i>o Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod a Protokolů na tuto Úmluvu navazujících</i>
Mezinárodní pakt o občanských a politických právech	Mezinárodní pakt <i>o občanských a politických právech</i> , New York, 19. 12. 1966 ve vyhláše ministra zahraničních věcí Československé socialistické republiky č. 120/1976 Sb., <i>o Mezinárodním paktu o občanských a politických právech a Mezinárodním paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech</i>

VOP	Veřejný ochránce práv
ČR	Česká republika
EU	Evropská unie
ČSSD	Česká strana sociálně demokratická
KSČM	Komunistická strana Čech a Moravy
ODS	Občanská demokratická strana
KDÚ-ČSL	Křesťanská demokratická unie – Česká strana lidová
US	Unie svobody
DEU	Demokratická unie
ODA	Občanská demokratická aliance
Opoziční smlouva	Smlouva o vytvoření stabilního politického prostředí v České republice uzavřená mezi ČSSD a ODS
Toleranční patent	Soubor pěti dohod mezi ODS a ČSSD uzavřených na základě společného prohlášení delegací ČSSD a ODS ze dne 14. ledna 2000

Úvod

Téma Ústavněprávní postavení opozice jsem si pro svoji diplomovou práci zvolil na základě mého dlouhodobého zájmu o určité fenomény posledních dvaceti pěti let vyplývající z českého politického prostředí a kultury a jejich soulad či nesoulad s právními předpisy. Konkrétněji mě zaujalo několik často až neortodoxních, z právního hlediska sporných a jak i později historický vývoj ukázal patrně ne zcela vhodných řešení vztahu mezi vládnoucími politickými stranami a opozicí, a to jak na celostátní tak i na regionálních úrovních. Bohužel však ke škodě věci není v ucelené podobě tomuto velmi zajímavému tématu věnován v odborné literatuře dostatečný prostor, jaký by si dle mého názoru zasloužil.

Předmětem této diplomové práce je zkoumání problematiky práv, povinností a celkového obecného statusu vládní opozice účastníci se politického dění v Parlamentu České republiky, jejich zakotvení v ústavním pořádku a jiných právních předpisech s ústavněprávním obsahem. Zaměřovat se budu se na právní status vládní opozice v českém parlamentu, zejména na vztah mezi vládou a její většinou na jedné straně a opoziční menšinou na straně druhé v obou komorách Parlamentu. V Senátu však může jít i o vztah opoziční většiny s vládní menšinou. K tomuto tematickému zaměření mě vedl fakt, že z hlediska postavení politické opozice se jedná zcela jistě o vztah nejdůležitější. Z toho také vyplývá výzkumná otázka této práce: Je status vládní opozice v právním prostředí českého parlamentu dostatečný?

Ústavněprávní postavení opozice úzce souvisí s politologickou vědou. Obecně vzato je možné chápat tuto provázanost systémovým způsobem, v němž úlohou práva je stanovovat a zkoumat pravidla a úlohou politologie je zkoumat a vyhodnocovat, jak je podle těchto pravidel v praxi postupováno a jak jsou nebo nejsou pravidla dodržována. Díky této provázanosti dochází i k přebírání a užívání politologických pojmů a definic v ústavním právu. Z tohoto důvodu hned v první kapitole objasním politologické pojmosloví, které pak v práci dále budu používat. Rovněž se dotknu i některých souvisejících politologických problematik, jež budu poměřovat a dávat do spojitostí s ustanoveními odpovídajících předpisů a s nálezy Ústavního soudu.

Časové období, ve kterém se při psaní diplomové práce budu pohybovat, je vymezeno převážně lety 1993-2015, tj. od vzniku samostatné České republiky do současnosti. V těchto letech byla formována a uváděna v život zásadní současná pravidla pro fungování parlamentní opozice, a to na ústavní, zákonné a v neposlední řadě i na zvykové úrovni.

Nejprve se zaměřím na obecné politologické vymezení pojmu opozice a její postavení v parlamentních demokratických systémech. Dále se na tomto místě budu ještě zaobírat základními funkcemi, které „řádná“ opozice plní.

Druhou kapitolu jsem se rozhodl orientovat na teoretický rozbor postavení opozice, jejích práv a povinností vyplývajících z právních předpisů ČR.

Ve třetí kapitole se budu věnovat jednotlivým právům a povinnostem garantovaných opozici na ústavní a zákonné úrovni. Zabývat se budu hlavně na nástroji kontroly vlády, které mají k dispozici kromě vládních většinových poslanců a senátorů i opoziční menšinová členové obou parlamentních komor. K tomuto mě vede předpoklad, že prostřednictvím těchto kontrolních nástrojů lze politiku v demokratickém systému chápat jako střet několika názorových a ideologických proudů.

Ve čtvrté části se poté budu věnovat faktickému fungování vztahu vlády s opozicí v české praxi, kde se zaměřím na kontroverzní akt „opoziční smlouvy“ a z ní vystupující novelu (zák. č. 204/2000 Sb.) zák. č. 247/1995 Sb., *o volbách do Parlamentu České republiky*, ve znění pozdějších předpisů.

Závěrečná část je souhrnem sestávajícím se z odpovědi na položenou výzkumnou otázku, dále pak z hodnocení výsledků mého bádání a z návrhů závěrů *de lege ferenda*.

Primárními prameny při zpracování daného tématu budou právní předpisy a judikatura Ústavního soudu. Dalšími významnými prameny bude odborná literatura, články v odborných časopisech, dokumenty s politickým obsahem, jmenovitě Smlouva o vytvoření stabilního politického prostředí v České republice uzavřená mezi ČSSD a ODS (tzv. opoziční smlouva) a její dodatek tzv. toleranční patent a další zdroje.

Ke zkoumání problematiky Ústavněprávního postavení opozice používám hlavně logický a částečně i jazykový a historický výklad právní úpravy vymezující danou problematiku. Tyto metody pak doplňuji o celistvý výklad Ústavního soudu v jednotlivých nálezech, a to v částech týkající se závazných rozhodnutí a rovněž tak i v částech týkající se oponentních stanovisek jednotlivých soudců. Na základě svého bádání pak budu vyvozovat závěry. Krom tohoto v práci budu prezentovat i své názory na danou problematiku s tím, že budu vysvětlovat, co mě k danému názoru vedlo a proč s daným stavem souhlasím nebo jej považuji za scestný.

Jako cíl této diplomové práce jsem stanovil vytyčení, rozebrání a zhodnocení postavení vládní opozice na půdě obou komor Parlamentu, poukázat na to, jak jsou v praxi opozicí její práva a povinnosti využívána a dodržována a jak se k nim z druhé strany staví vládnoucí většina. Ambicí této práce je dojít k závěru, zda je status vládní opozice v právním prostředí

českého parlamentu dostatečný a navrhnout některé návrhy de lege ferenda, které by umožnily efektivnější výkon opozičních práv a povinností.

1. Obecné vymezení postavení a funkce opozice v demokratickém parlamentním systému z hlediska politologie

1.1 Vymezení pojmu opozice

Před tím než se začnu zabírat samotnou politickou opozicí a vymezením jejího postavení v českém parlamentním demokratickém systému, je patrně třeba vymezit si pojem opozice jako takový. Jde o pojem vycházející z latinského „oppositus“, který je do češtiny překládán jako, „postavený proti“, „protilehlý“, „protilehlost“.¹ Akademický slovník cizích slov pak uvádí ještě další významy tohoto pojmu, a to „protiklad“, „odpor vůči něčemu“. Vymezuje jej ale i z politického hlediska, a to jako politické strany nebo jejich části, popřípadě společenské skupiny, které vystupují proti většině, proti vládnoucí straně nebo skupině, případně i proti převládajícímu mínění.² Ottův slovník naučný pak definuje pojem opozice³ i jako možný politický pojem znamenající odpor menšiny proti většině, nebo strany nesouhlasící s panujícím vládním systémem proti vládě a jejím orgánům.⁴

Pro účely této práce bude třeba vysvětlit pojem opozice z hlediska politologické vědy. Hned v úvodu je zde ale třeba uvést, že v politologickém chápání pojmu opozice panuje nejednotnost a lze se setkat s rozličnými definicemi.⁵ V praxi může také určité nesrovnalosti způsobovat pojmové rozlišování mezi opozicí a politickou opozicí, pokud se ale pohybujeme v oblasti politiky a práva, jedná se vždy o opozici politickou.⁶

Obecně ohledně definic lze rozeznávat dva proudy, a to definice opozice univerzální a analytické.⁷

Univerzální definice jsou použitelné v demokratických i nedemokratických politických režimech. Typickou reprezentativní definicí z této kategorie je definice Roberta Alana Dahla. „Předpokládejme, že A v daném, „historicky“ však kterémkoliv čase vládne, a má tedy

¹ KUCHARSKÝ, Pavel, VRÁNEK, Čestmír. *Latinsko Český slovník*. 2. vydání. Praha: Státní pedagogické nakladatelství, 1957, s. 307.

² PETRÁČKOVÁ, Věra, KRAUS, Jiří a kol. *Akademický slovník cizích slov: [A-Ž]*. Praha: Academia, 1997, s. 545.

³ Přesně se zmiňuje o pojmu *opposice*, což ale odpovídá modernímu přepisu opozice

⁴ OTTO, Jan. *Malý Ottův slovník naučný dvoudílný: příruční kniha obecných vědomostí. Díl 2, L-Ž*. Praha, 1906, s. 330.

⁵ KUBÁT, Michal. *Politická opozice v teorii a středoevropské praxi: (vybrané otázky)*. Praha: Dokořán, 2010, s. 17.

⁶ Tamtéž s. 20-23.

⁷ Tamtéž s. 17-18.

rozhodující vliv na chod státu. Ve stejnou dobu B nevládne a staví se proti vládě A. Znamená to, že B je „opozicí“. Není vyloučeno, že B v jinou dobu převezme vládu a „opozicí se stane A.“ Toto je tedy role opozice, o kterou se zajímáme. Zajímá nás A a B natolik, nakolik různými způsoby plní tuto svoji roli.“⁸

Analytické definice se vztahují vždy ke konkrétním případům politické opozice v dané době v politickém systému určitého státu. Reprezentativními definicemi tohoto směru jsou typologie středoevropských historiků, které se snaží vymezit opozici v totalitních komunistických režimech mezi lety 1944-89 s reflektováním jednotlivých národních a časových specifik.⁹

Analytické definice dle mého soudu nejsou pro tuto práci zcela úplně vhodné z důvodu jejich množství a nejednotnosti. Proto budu nadále již vycházet pouze z definic univerzálních, reprezentovaných pojetím Roberta Alana Dahla.

Dále je ještě třeba se zmínit, že politologie někdy rozlišuje ještě opozici *sensu largo*, což znamená, že jde o veškeré formy projevu nesouhlasu, a opozici *sensu stricto*, která je pojímána jako institucionalizovaná na parlamentní, regionální nebo jiné úrovni, dále se může jednat typicky o antisystémovou stranu, občanská sdružení atd.¹⁰

Pro účely této práce bude směřodatné institucionalizované pojetí, tedy opozice *sensu stricto*.

1.2 Funkce opozice

Politická opozice má obecně vzato odlišné postavení a plní jiné funkce v demokratickém a nedemokratickém politickém režimu. V demokracii se standardně vymezuje proti vládě a nabízí potencionálnímu voliči alternativní řešení,¹¹ které by potencionálně v případě volebního vítězství jako vláda (nebo vládní koaliční partner) prosazovala, v nedemokracii pak vyvíjí snahu nahradit stávající režim režimem jiným.

⁸ DAHL, Robert. Preface. In: DAHL, Robert (ed). *Political Opposition in Western Democracies*. New Haven and London: Yale University Press, 1968, p. xviii. přelož. a použ. v KUBÁT, M. *Politická opozice*, s. 17.

⁹ KUBÁT, M. *Politická opozice*, s. 17-18.

¹⁰ Tamtéž s. 18-19 a NOVÁK, Miroslav. Systémy politických stran a základní modely opozice. *Sociologický časopis*, 1995 roč. 31, č. 3, s. 306-307.

¹¹ Opoziční strany v ČR dnes již tradičně vytvářejí pro demonstraci alternativy vlády svou stínovou vládu. (Např. ve své době měla výrazné postavení stínová vláda tzv. Čtyřkoalice viz níže pozn. pod čarou č. 144, založená tzv. Žďárskou dohodou a upravena tzv. Jarní dohodou).

Z hlediska vládnoucího totalitního režimu bývá považována za nežádoucí, nelegitimní i nelegální a je mocensky potírána. Moderní politologická věda považuje toto dělení za základní východisko, dále však vymezuje i širší spektrum funkcí opozice v demokratických i nedemokratických systémech.¹²

Další odlišnosti se projevují v případech, kdy se u moci střídají dvě velké strany a kdy se reálného boje o vládní moc účastní více menších politických stran. V případě bipartismu opozice musí počítat s faktem, že v budoucnu převezme vládní moc. Proto se nemůže pouštět do nereálných populistických slibů za účelem získání voličských hlasů. Naproti tomu v případě rozdrobenosti politické scény menší strany do budoucna nepočítají s převzetím vládní odpovědnosti, a pokud ano, tak jako méně významný člen koalice, proto nemusí mít před nereálnými populistickými sliby a demagogií z pragmatického hlediska až takové zábrany.¹³

Moderní demokratické pojetí tohoto institutu je postaveno na sporu a určité rivalitě mezi vládou a opozicí. To se však má projevovat pouze v rámci vymezených a všeobecně akceptovaných hranic s důrazem na konstruktivní přístup. Cílem nemá a nesmí být sociální nebo dokonce snad i fyzická likvidace politického protivníka. Politika v tomto pojetí není pojímána jako volba mezi jediným pravým dobrem a zlem.¹⁴

Jednou z hlavních funkcí demokratické opozice je provádění kontroly a upozorňování na chyby vlády převážně na půdě parlamentu, ale i jinde. S kontrolní funkcí pak úzce souvisí funkce kritiky vládní politiky. Má se však jednat o konstruktivní kritiku poskytující alternativní¹⁵ možné řešení dané společenské problematiky.¹⁶ Dále opoziční hlasy mohou tlumočit lidové „ne“ a je v zájmu demokratického státu, aby toto „ne“ mělo šanci veřejně zaznít. Protože jinak by jej masy mohly projevit neoficiálními, ilegálními a třeba i násilnými cestami.¹⁷

V činnosti opozice lze také spatřovat i určité formy účasti a angažovanosti občanů, kteří by jinak mohli být vyloučeni z účasti na věcech veřejných. Tímto jim může být poskytnuta

¹² KUBÁT, M. *Politická opozice*, s. 52 a ŽALOUDEK, Karel. *Encyklopedie politiky*. 2. přepracované a aktualizované. vydání Praha: Libri, 1999, s. 315-316.

¹³ Tamtéž s. 53-54 a NOVÁK, M. *Systémy*, s. 309-310.

¹⁴ KUBÁT, M. *Politická opozice*, s. 52-53.

¹⁵ Je-li opozice nejednotná např. složená ze stran opačného politického spektra, je obtížné předložit potencionálnímu voliči jasnou a jednoznačnou alternativu a tím mu umožnit projevit svou skutečnou vůli. (NOVÁK, M. *Systémy*, s. 310.)

¹⁶ KUBÁT, M. *Politická opozice*, s. 53.

¹⁷ NEUBAUER, Zdeněk. *Státověda a teorie politiky*. Vyd. 3., v Sociologickém nakladatelství 1. Praha: Sociologické nakladatelství, 2006, s. 281.

platforma pro vyjádření své nespokojenosti se stávajícím stavem. Takové vystupování je typické pro antisystémovou opozici, která je označována jako tzv. tribunská.¹⁸

2. Parlamentní opozice v ČR

V českém právním řádu je pouze jediná zmínka o opozici, a to v § 78 odst. 4 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů, dle kterého „Schválená výše příspěvku se pro poslanecké kluby nevládních politických stran násobí koeficientem 1,3 a poskytuje se v upravené výši.^{19; 20} Další práva a povinnosti opozice, jakož i její celkové postavení musí být pak vyvozována logickým výkladem z jednotlivých ustanovení předpisů evropské a mezinárodní úrovně (hlavně pak evropské Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a Mezinárodního paktu o občanských a politických právech), na vnitrostátní úrovni pak z předpisů tvořící Ústavní pořádek, zákonů o jednacích řádech obou komor parlamentu, autonomních usnesení Poslanecké sněmovny a Senátu, zvyklostí a v neposlední řadě pak z judikatury Ústavního soudu.²¹ Z hlediska právní problematiky se tomuto dále budu v práci věnovat podrobněji.

2.1 Rozbor postavení opozice jak vyplývá z právních předpisů ČR

Legalita postavení opozice je dovozována ze zásady, že každý může činit, co není zákonem zakázáno, a nikdo nesmí být nucen činit, co zákon neukládá (čl. 2 odst. 3 *Listiny základních práv a svobod*, součásti ústavního pořádku České republiky, vyhlášené v č. 2/1993 Sb., ve znění pozdějších předpisů., dále jen LZPS).²² Opozice je tedy legální proto, že není

¹⁸ FIALA, Petr, a NOVÁK, M. Systémy, s. 307.

stran. Brno: Barrister, 1998, s. 69.

¹⁹ WINTR, Jan. *kultura*. Praha: Auditorium, 2010, s. 297.

²⁰ Obec. o zakotvení pol. opozice KUBÁT, M. *Politická opozice*, s. 25-26. a nález Ústavního soudu ze dne 1. března 2011, sp. zn. Pl. ÚS 55/10, bod 74.

²¹ Obdob. o pram. parlament. práva WINTR, J. dne 1. března 2011, sp. zn. Pl. ÚS 55/10, bod 74.

kultura, s. 32-43. a nález Ústavního soudu ze

²² Též čl. 2 odst. 4 ústavního zákona České národní rady č. 1/1993 Sb., *Ústavy České republiky*, ve znění pozdějších předpisů: „Každý občan může činit, co není zákonem zakázáno, a nikdo nesmí být nucen činit, co zákon neukládá.“

výslovně zakázána. Některé konkrétní opoziční projevy však mohou být zákonem zakázány. Toto vyplývá z čl. 17 odst. 4 LZPS,²³ v němž je stanoveno, že svoboda projevu a právo vyhledávat a šířit informace lze omezit zákonem, jde-li o opatření v demokratické společnosti nezbytná pro ochranu práv a svobod druhých, bezpečnost státu, veřejnou bezpečnost, ochranu veřejného zdraví a mravnost.²⁴

Základní obecné vymezení možnosti existence politické opozice je dle mého názoru zakotveno v čl. 2 odst. 1 LZPS, kde je stanoveno, že stát je založen na demokratických hodnotách a nesmí se vázat na výlučnou ideologii ani na náboženské vyznání. Toto ustanovení, označované někdy v odborné literatuře jako „antitotalitární pojistka“,²⁵ počítá s mnohostí názorových a náboženských proudů, které na politické úrovni budou reprezentovány prostřednictvím politických stran.

Na svobodném a volném vzniku politických stran respektujících základní demokratické principy a odmítajících násilí jako prostředek k prosazování svých zájmů a jejich volné soutěži je pak založen politický systém (čl. 5 Ústavního zákona České národní rady č. 1/1993 Sb., *Ústava České republiky*, ve znění pozdějších předpisů, dále jen *Ústava*), tzv. politický pluralismus.²⁶ Dle čl. 20 odst. 4 LZPS jsou politické strany, politická hnutí i jiná sdružení odděleny od státu. Tím se zaručuje nevměšování státu do jejich vnitřních záležitostí. Na druhé straně pak toto ustanovení poskytuje ochranu parlamentní demokracii tím, že strany a hnutí distancuje od výkonu přímé vlády, aby neplatilo, že strana rovná se stát.²⁷ Dále pak je třeba brát v potaz, že každá zákonná úprava a její výklad nesmí porušovat principy funkční politické konkurence (čl. 22 LZPS).

Mnohost politických subjektů prosazujících rozlišné ideje a názory je v zájmu občanů a i celé společnosti. Tato pluralita a její projev při přijímání právních předpisů zajišťuje, že občané jsou se svými názory zastoupeni při jednání o záležitostech spadajících do veřejné sféry.²⁸ Tímto je dle mého názoru opodstatněno právo občanů podílet se na správě věcí

²³ Obdob. čl. 10 odst. 2 evropské Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod nebo čl. 19 odst. 3 a čl. 20 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech.

²⁴ Též viz KUBÁT, M. *Politická opozice*, s. 25.

²⁵ viz KLÍMA, Karel. In KLÍMA, Karel (ed).

, 2009, s. 943 (čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod).

²⁶ SLÁDEČEK, Vladimír. In SLÁDEČEK, Vladimír, MIKULE, Vladimír, SYLOVÁ, Jindřiška (eds).
. Praha: C.H. Beck, 2007, s. 44 (čl. 5 Ústavy).

²⁷ PEZL, Tomáš, HORSKÁ, Zuzana. In KLÍMA, Karel (ed).

, 2009, s. 1139 (čl. 20 odst. 4 Listiny základních práv a svobod).

²⁸ HORSKÁ, Zuzana. In KLÍMA, Karel (ed).

, 2009, s. 1155 (čl. 22 Listiny základních práv a svobod).

veřejných svobodnou volbou svých zástupců (čl. 21 odst. 1 LZPS).²⁹ Toto by se bez plurality politických subjektů stalo čistě formální záležitostí s minimálním až téměř žádným praktickým významem.³⁰ Pokud by se některý občan domníval, že subjekty působící na politické scéně jej nejsou schopny dostatečně reprezentovat, má možnost založit vlastní politický subjekt a vstoupit do politické soutěže sám.³¹ Výsledek střetů politických sil určuje směřování společnosti.³² Toto se pak děje na základě vůle většiny s respektováním zájmů menšin. (čl. 6 Ústavy).

Svobodná soutěž politických subjektů projevujících se převážně v pravidelně se opakujících volbách (čl. 21 odst. 2 LZPS)³³ je nutno považovat za jednu z nezbytných náležitostí demokratického právního státu. Tím se zamezuje potencionální dlouhodobé koncentraci moci v rukou pouze jedné politické síly, kdy by se pak mohlo jednat již o totalitní systém vládnutí.³⁴

Český právní řád pak obsahuje řadu ustanovení, která poskytují členům parlamentní opozice záruku institucionalizované ochrany. Jde již o samotnou podstatu použití poměrného systému při volbách do Poslanecké sněmovny, dále pak výsady, imunity a materiální výhody propůjčené všem poslancům i senátorům bez rozdílu stranické příslušnosti, možnost iniciovat přijetí poslaneckého nebo senátorského návrhu zákona, možnost legislativně procedurální opozice (tzv. kvalifikované menšiny) blokovat či oddalovat určitá rozhodnutí většiny, kontrolní instrumenty, zastoupení v orgánech Poslanecké sněmovny i Senátu až po možnost kvalifikované skupiny (opozičních) poslanců a také senátorů předložit Ústavnímu soudu návrh na zrušení zákona a požadovat v každém jednotlivém případě kontrolu ústavnosti legislativního procesu.³⁵

Vzhledem k tomu, že nikde není ústavně přesně stanoveno, jaká ustanovení spadají do nezměnitelného materiálního právního jádra (ohniska) ústavního pořádku,^{36; 37} docházím

²⁹ Krom toho se dle tohoto ustanovení mohou občané na správě věcí veřejných podílet i přímo.

³⁰ Zde by pak mohlo jít o navozování zdání legitimacy odvozené od voleb. Kromě toho by se pak dalo uvažovat za určitých okolností i o významu pro propagandu „státostrany“ a totalitního režimu.

³¹ Právo zakládat politické strany a sdružovat se v nich je občanům garantováno v čl. 20 odst. 2 LZPS s tím že dle čl. 20 odst. 3 LZPS lze vykonávání těchto práv omezit jen v případech stanovených zákonem, je-li to v demokratické společnosti potřeba pro bezpečnost státu, ochranu veřejné bezpečnosti a veřejného pořádku, předcházení trestným činům nebo pro ochranu práv a svobod druhých. Na úrovni mezinárodního práva je toto právo zakotveno v čl. 11 odst. 1 evropské Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod nebo čl. 22 odst. 1 a odst. 2 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech.

³² HORSKÁ, Z. In KLÍMA, K. (ed). s. 1155.

³³ Toto je na mezinárodní úrovni garantováno čl. 3 Dodatkového protokolu evropské Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.

³⁴ Obdob. HORSKÁ, Z. In KLÍMA, K. (ed). s. 1156.

³⁵ Disent Ivany Janů k nálezu Ústavního soudu ze dne 1. března 2011, sp. zn. Pl. ÚS 55/10, část III.

³⁶ Materiální jádro (ohnisko) ústavního pořádku je v terminologii judikatury Ústavního soudu běžně používaným pojmem, např. nález Ústavního soudu ze dne 26. listopadu. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 19/08 nebo nález

k závěru, že ustanovení, která se na ústavní úrovni dotýkají zakotvení postavení opozice, by za taková měly být považována (čl. 9 odst. 2 Ústavy).³⁸

3. Práva a povinnosti stanovené v ČR opozici na ústavní a zákonné úrovni

Práva a povinnosti parlamentní opozice úzce souvisejí s jejími funkcemi, kontrola, kritika vlády a alternativa k ní (viz výše).³⁹ Zatímco však funkce kritiky vlády a vytváření určité alternativy k ní jsou dle mého mínění spíše politologického rázu, funkce kontroly vlády má pak zřetelné zakotvení v právním řádu, a proto se v této části práce budu zabývat právě jí.

Kontrolu vlády vykonávají jak poslanci, tak senátoři. Z důvodu, že dle čl. 68 odst. 1 Ústavy je vláda odpovědná pouze Poslanecké sněmovně,⁴⁰ jsou některé z mechanismů kontroly svěřeny výhradně poslancům.⁴¹ Kontrolní práva opozice je však potřebné poměřovat s legitimními zájmy vládnoucí většiny. Musí se jednat o rozumný kompromis mezi výkonem opozičních kontrolních práv a umožněním konstruktivního výkonu moci ze strany vládní většiny.⁴²

Právní předpisy zakotvují vztah vlády se Sněmovnou a Senátem jako celky. Fakticky je ale mocenský vztah nastaven jako střet mezi vládou a její parlamentní většinou na jedné

Ústavního soudu ze dne 10. září. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 27/09.

³⁷ SYLOVÁ, Jindřiška. In SLÁDEČEK, Vladimír, MIKULE, Vladimír, SYLOVÁ, Jindřiška (eds). . 1. vyd. Praha: C.H. Beck, 2007, s. 70 (čl. 9 Ústavy).

³⁸ Můj názor vychází z ŠIMÍČEK, Vojtěch. Materiální ohnisko ústavního pořádku, jeho ochrana a náleží Ústavního soudu ve věci M. Melčáka. In Klokočka, Vladimír (ed). - *liber amicorum*. Praha: Linde Praha, 2009. s. 224-225. Zde je pod termín materiální jádro ústavního pořádku řazena: svrchovanost lidu dle čl. 2 Ústavy, zakotvení a ochrana základních lidských práv a svobod (čl. 3 a 4 Ústavy ve spojitosti s ustanoveními LZPS), panství práva; vázanost právním řádem (čl. 1 Ústavy), volnou soutěž politických stran (čl. 5 Ústavy), rozhodování většiny se současným respektováním práv menšiny (čl. 6 Ústavy), základní principy volebního práva, vládu na čas, dělbu státní moci, nezávislost soudů a soudců (čl. 81, 82 Ústavy), právo na územní samosprávu dle čl. 8 Ústavy, nezměnitelnost čl. 9 odst. 2 a 3 Ústavy jako samotného materiálního ohniska ústavního pořádku.

³⁹ WINTR, J. *kultura*, s. 296-326.

⁴⁰ Z tohoto ustanovení není možné dovozovat individuální odpovědnost jednotlivých ministrů nebo premiéra, vláda tak odpovídá Poslanecké sněmovně jako celek. In KLÍMA, Karel (ed). , 2009, s. 526 (čl. 68 odst. 1 Ústavy).

⁴¹ FILIP, Jan. *Vybrané kapitoly ke studiu ústavního práva*. 2. dopl. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2001. Edice učebnic Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně, s. 260. ISBN 8021025921. Autor této publikace považuje Senát spíše za nástroj kontroly Poslanecké sněmovny samotné, a to pak zejména v oblasti legislativy.

⁴² Podrob. Evropská komise pro demokracii pomocí práva, CDL-AD(2010)025 „*Report on the role of the opposition in a democratic parliament*“ [online]. ze dne 15. listopadu 2010, s. 6-9. [15. 6. 2015]. Dostupné na <<http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD%282010%29025-e>>

straně a opoziční parlamentní menšinou na straně druhé. Z toho vyplývá, že mechanismy kontroly vlády v Poslanecké sněmovně i v Senátu lze dělit na ty, které jsou k dispozici výhradně poslancům a senátorům vládní většiny, a na ty, které mají k dispozici i opoziční poslanci a senátoři.⁴³

Za standardního stavu má výhradně parlamentní vládní většina z logiky věci k dispozici přijetí / nepřijetí zákonů a ústavních zákonů. Pouze sněmovní většina má pak možnost vyslovení důvěry / nedůvěry⁴⁴ vládě a citační právo.⁴⁵ Nástroje kontroly vlády, které má k dispozici i sněmovní a senátní opoziční menšina, jsou pak zejména:⁴⁶

- Podání návrhu k Ústavnímu soudu na zrušení zákonů nebo jiných právních předpisů, popřípadě jejich jednotlivých ustanovení, jsou-li v rozporu s ústavním pořádkem, v případě jiných právních předpisů, jsou-li tyto v rozporu se zákonem.
- Účast opozice v legislativní proceduře.
- Nástroje kontroly vyplývající ze zastoupení sněmovních politických stran v jejich orgánech. Výjimkou jsou vyšetřovací komise, které lze ustanovit pouze v Poslanecké sněmovně.
- Oprávnění požadovat od členů vlády vysvětlení a informace potřebné pro výkon jejich funkce.

Výhradně na půdě Poslanecké sněmovny má i opozice k dispozici interpelace předsedy nebo člena vlády. V Senátu může však nastat i situace, že většinu získají nevládní strany a Senát se pak stane opozičním nástrojem jako celek.

Dle mého mínění je na parlamentní úrovni skrze tyto opoziční kontrolní nástroje vlády uváděno v život chápání politiky v demokracii jako konfrontace několika ideologických a

⁴³ Pouze ve vztahu k Poslanecké sněmovně WINTR, J. *kultura*, s. 283. a nález Ústavního soudu ze dne 1. března 2011, sp. zn. Pl. ÚS 55/10, bod 64.

⁴⁴ Již pro samotné iniciování hlasování o nedůvěře vládě je třeba písemná žádost nejméně padesáti poslanců (čl. 72 odst. 2 Ústavy) a tento počet nemusí mít sněmovní opozice k dispozici. Dle mého mínění se tak prakticky může stát ve dvou situacích, a to když opoziční poslanci nebudou celkově dosahovat počtu padesáti nebo když ve Sněmovně bude několik opozičních proudů, které spolu nebudou ochotny a schopny spolupracovat. K samotnému vyslovení nedůvěry je třeba nadpoloviční většiny (čl. 72 odst. 2 Ústavy). To ale prakticky znamená, že aby k tomuto došlo, je třeba rozhodujících hlasů od vládních poslanců. Tento scénář si lze představit jako nejpravděpodobnější v případě určitého závažného rozkolu ve vládní koalici. Z toho všeho vyplývá, že při tomto institutu kontroly vlády jsou potřeba rozhodující hlasy od poslanců vládních stran, a proto jej ze systematického hlediska řadím k prostředkům kontroly vlády, které mají k dispozici poslanci sněmovní vládní většiny.

⁴⁵ K řazení citačního práva do prostředků, které má k dispozici sněmovní většina, mě vedl fakt, že aby člen vlády měl povinnost osobně se dostavit na schůzi Poslanecké sněmovny nebo schůzi výboru, komise, vyšetřovací komise (zde pokud není výslovně požadována jeho osobní účast, může se nechat zastupovat svým náměstkem nebo jiným členem vlády), Poslanecká sněmovna se na tom musí usnést (čl. 38 odst. 2 Ústavy). Z čl. 39 odst. 1 Ústavy vyplývá, že Sněmovna je schopna se usnášet, je-li přítomna alespoň jedna třetina poslanců. Pro přijetí usnesení je pak obecně (nestanoví-li Ústava jinak) třeba souhlasu nadpoloviční většiny přítomných. Z toho vyplývá, že pokud by se vládní většina ve Sněmovně pravidelně, disciplinovaně a zodpovědně účastnila jejich schůzí, nebude mít opozice prakticky žádnou šanci tohoto institutu využít.

⁴⁶ WINTR, J. *kultura*, s. 283-285. a dissent Ivany Janů k nálezů Ústavního soudu ze dne 1. března 2011, sp. zn. Pl. ÚS 55/10, část III.

názorových proudů. Jednotlivým opozičním nástrojům kontroly se budu dále v práci věnovat podrobněji.

Tabulka možností využití nástrojů kontroly vlády

Nástroje kontroly vlády		Kdo daný nástroj může použít	
Senát jako nástroj opoziční senátorské většiny		Jen nevládní většina v Senátu	
Interpelace předsedy nebo člena vlády		I opozice pouze v Poslanecké sněmovně	
Oprávnění požadovat od členů vlády vysvětlení a informace potřebné pro výkon jejich funkce		I opozice v Poslanecké sněmovně i v Senátu	
Nástroje kontroly vyplývající ze zastoupení sněmovních politických stran v jejich orgánech, mimo vyšetřovací komise	Vyšetřovací komise	I opozice v Poslanecké sněmovně i v Senátu	I opozice pouze v Poslanecké sněmovně
Účast opozice v legislativní proceduře		I opozice v Poslanecké sněmovně i v Senátu	
Podání návrhu k Ústavnímu soud na zrušení právního předpisu*		I opozice v Poslanecké sněmovně i v Senátu	
Citační právo		Jen vládní většina pouze v Poslanecké sněmovně	
Vyslovení důvěry / nedůvěry vládě		Jen vládní většina pouze v Poslanecké sněmovně	
Přijetí/ nepřijetí zákonů a ústavních zákonů		Pouze vládní většina v Poslanecké sněmovně i v Senátu	

* Podání návrhu na zrušení zákonů nebo jiných právních předpisů, popřípadě jejich jednotlivých stanovení, jsou-li v rozporu s ústavním pořádkem a v případě jiných právních předpisů také jsou-li v rozporu se zákonem

3.1 Nástroje kontroly, které mají k dispozici i opoziční poslanci a senátoři

3.1.1 Interpelace předsedy nebo jiného člena vlády

Institut interpelace je jedním z projevů principu suverenity lidu v zastupitelské demokracii, kdy nevolený orgán (vláda) je podřízen orgánu vzešlým z voleb (Poslanecká

sněmovna) a jím kontrolován.⁴⁷ Dle čl. 53 odst. 1 Ústavy má každý poslanec⁴⁸ právo interpelovat vládu nebo její členy ve věcech její působnosti a dle odst. 2 tohoto ustanovení pak mají interpelovaní členové vlády povinnost odpovědět na interpelaci do třiceti dnů od jejího podání.⁴⁹

Interpelace pak podrobněji upravuje zák. č. 90/1995 Sb., *o jednacím řádu Poslanecké sněmovny*, ve znění pozdějších předpisů (dále jen JŘPS). Interpelace mohou být podány ústní formou na schůzi Poslanecké sněmovny nebo formou písemnou prostřednictvím předsedy Sněmovny (§ 110 odst. 2 JŘPS).

Vláda nebo její členové mohou být poslanci interpelováni pouze v rámci jejich působnosti (§ 110 odst. 1 JŘPS), která je vymezená v zákoně České národní rady č. 2/1969 Sb., *o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České socialistické republiky*, ve znění pozdějších předpisů (tzv. Kompetenční zákon). Pokud by toto bylo překročeno, nemá interpelovaný povinnost na daný dotaz odpovídat. Nicméně pro účely interpelace nemusí být působnost vymezena vždy dostatečně.⁵⁰ Kromě tohoto pak člen vlády na interpelace nemusí (nebo dokonce i nesmí) odpovídat v případě, že směřují na záležitosti, na které se vztahuje povinnost zachování mlčenlivosti dle zvláštních zákonů⁵¹ nebo zákaz jejich uveřejnění, popřípadě se dotýkají dle čl. 10 LZPS ochrany osoby a jejího soukromí. Členové vlády mohou odmítnout odpovídat na interpelace i v případě, že by tím způsobili sobě nebo osobě blízké nebezpečí trestního stíhání (čl. 37 odst. 1 LZPS). Ve všech těchto případech člen vlády musí své odmítnutí adekvátně vysvětlit.⁵²

Pro ústní interpelace je vyhrazen konkrétní jednací den, a sice čtvrtek (§ 54 odst. 4 JŘPS) v čase od 14:30 do 18:00 hodin. Pro ústní interpelace ministerského předsedy je pak

⁴⁷ HOLLÄNDER, Pavel. *Základy všeobecné státovědy*. 2. rozšíř. vyd. (Ve Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk 1. vyd.). Plzeň: Nakladatelství a vydavatelství Aleš Čeněk, 2009, s. 307.

⁴⁸ Je možné, aby interpelaci podala i skupina poslanců, jelikož právo interpelace náleží každému z nich. V takovém případě je však potřeba mezi nimi domluvy, kdo bude s interpelovaným členem vlády komunikovat. (BAHÝLOVÁ, Lenka. In BAHÝLOVÁ, Lenka a kol. (eds). *Ústava České republiky: komentář*. Praha: Linde, 2010, s. 651. (Čl. 53 Ústavy).

⁴⁹ Právo interpelace předsedy a ostatních členů vlády je tradičním ústavněprávním institutem, který znaly již všechny československé ústavy napříč časem i politickými režimy. S tím byla vždy stanovena zároveň povinnost pro interpelované odpovídat. Např. § 52 Ústavního zákona Národního shromáždění Československé republiky č. 121/1920 Sb., *Ústavní listina Československé republiky*, ve znění pozdějších předpisů nebo § 56 odst. 1 Ústavního zákona Ústavodárného Národního shromáždění Československé republiky č. 150/1948 Sb., *Ústava Československé republiky*, ve znění pozdějších předpisů (JIRÁSKOVÁ, Věra. In KLÍMA, Karel (ed), 2009, s. 431 (čl. 53 odst. 1 Ústavy).

⁵⁰ BAHÝLOVÁ, L. In BAHÝLOVÁ, L. a kol. (eds). *Ústava*, s. 652.

⁵¹ Např. zák. č. 412/2005 Sb., *o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti*, ve znění pozdějších předpisů, zák. č. 101/2000 Sb., *o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů*, ve znění pozdějších předpisů, zák. č. 280/2009 Sb., *daňový řád*, ve znění pozdějších předpisů.

⁵² obdob. JIRÁSKOVÁ, V. In KLÍMA, K. (ed), s. 433 (čl. 53 odst. 2 Ústavy).

z toho vyčleněna doba od 14:30 do 16:00 hodin. Od 16:00 nebo za předpokladu, že interpelace premiéra budou ukončeny dříve, tak od doby jejich ukončení budou následovat interpelace na jednotlivé ministry. Poslední ústní interpelace pak může být zahájena nejpozději v 17:55 hodin (§ 111 odst. 1 JŘPS)

Na ústní interpelace se poslanci přihlašují písemně u předsedy Poslanecké sněmovny v den (čtvrtek), kdy se mají konat, a to nejpozději do 11:00 hodin. V přihlášce musí být uvedeno téma interpelace. Pokud by poslanec předkládal více ústních interpelací, musí označit číselně jejich pořadí, a to zvláště na premiéra a zvláště na ostatní členy vlády (§ 111 odst. 2 JŘPS). Pořadí jednotlivých přihlášek se pak určí losem. Losování se koná v den, kdy se ústní interpelace mají konat, a to v 11:30 hodin. Nejprve se losují přihlášky označené číslem 1 a poté losování pokračuje totožným způsobem o přihláškách s pořadovým číslem 2 a vyšší. (§ 111 odst. 3 JŘPS). Tento mechanismus má za úkol zajistit proporcionalitu a předcházet případným obstrukcím, aby veškerý čas byl využit pro interpelace jednoho „aktivního“ poslance.⁵³

Přednesení ústní interpelace poslancem nesmí překročit časový limit 2 minut. Poté následuje bezprostřední odpověď premiéra nebo jednotlivých ministrů. Pro tuto odpověď je vymezen časový interval v maximální délce 5 minut. Interpelující poslanec má poté ještě možnost položit doplňující otázku, na kterou má časový limit 1 minutu. Ministerský předseda nebo jednotlivý člen vlády má pak na reakci na doplňující otázku 2 minuty. Doplňující otázku po odpovědi na poslední interpelaci lze položit i po uplynutí časového limitu pro ústní interpelace - 18:00 hodin (§ 111 odst. 5 a odst. 6 JŘPS).

Dle § 111 odst. 4 JŘPS pokud poslanec přihlášený do ústní interpelace není přítomen v jednacím sále v okamžiku, kdy mu předsedající udělí slovo, ztrácí tak pořadí a jeho přihláška propadne. Dále propadají bez náhrady také přihlášky poslanců, kteří nemohli své interpelace přednést z důvodu časového omezení (viz výše).

Poslanci mohou interpelovat vládu jako takovou nebo její jednotlivé členy. Směřují-li ústní interpelace na vládu, pak by měl konkrétní dotaz směřovat na ministerského předsedu, jelikož on vystupuje jménem vlády (čl. 77 odst. 1 Ústavy). Pokud se jedná o interpelování vlády, může se premiér nechat zastoupit některým z místopředsedů vlády nebo jiným pověřeným členem vlády. Jestliže se však jedná o interpelaci předsedy vlády osobně, není jakékoliv zastoupení možné. Nemůže-li se v takovém případě ústních interpelací premiér zúčastnit osobně, bude se muset k položenému dotazu vyjádřit ve lhůtě 30 dnů

⁵³ BAHÝLOVÁ, L. In BAHÝLOVÁ, L. a kol. (eds). *Ústava* s. 649.

písemně (viz níže).⁵⁴

Pokud interpelovaný není přítomen při přednášení ústní interpelace nebo prohlásí, že na interpelaci nebo doplňující otázku není možné odpovědět bezprostředně, má 30 dní na to, aby odpověděl danému poslanci písemně (§ 111 odst. 7 JŘPS). Když pomíne možnou mediální publicitu, pak prakticky jedinou možnou sankcí, kterou poskytuje právní řád opozičním poslancům pro nepřítomnost premiéra nebo ministrů na ústních interpelacích a též, za to pokud neposkytnou do 30 dní požadovanou písemnou odpověď, je dle čl. 72 odst. 2 Ústavy iniciování hlasování o vyslovení nedůvěry vládě (k této problematice viz níže).⁵⁵

Interpelace v písemné formě je podávána vládě či jednotlivým ministrům prostřednictvím předsedy Sněmovny, který neprodleně každou zašle ministerskému předsedovi. Pokud písemná interpelace směřuje i na jednotlivého ministra, pak musí být neprodleně zaslána též jemu. Předseda vlády má tedy vědomí o každé písemné interpelaci (§ 112 odst. 1 JŘPS).

Interpelovanému jsou dány dvě možnosti reakce, a to buď ústní odpovědi na schůzi Sněmovny, nebo odpovědi písemnou. V obou případech mají členové vlády na odpověď 30 dnů (§ 112 odst. 2 JŘPS). Z důvodu vztahu speciality § 54 odst. 4 JŘPS k § 112 odst. 2 JŘPS mohou písemně interpelovaní odpovídat ústně pouze v jednacím den (čtvrtek) Poslanecké sněmovny a v čase interpelacím vyhrazenému.⁵⁶ V případě písemné odpovědi by tato měla být interpelujícímu poslanci zaslána prostřednictvím předsedy Sněmovny. Tento postup však není JŘPS ani žádným jiným právním předpisem konkrétně upraven. Proto je možné, aby odpověď interpelovaný člen vlády zaslal konkrétnímu poslanci přímo.⁵⁷

Nedostane-li interpelující poslanec ve stanovené době 30 dnů odpověď, může o tom vyrozumět předsedu Sněmovny. Ten pak s tímto na nejbližší schůzi seznámí celou Poslaneckou sněmovnu (§ 112 odst. 3 JŘPS). Takto informovaní poslanci pak mají šanci se rozhodnout o iniciování hlasování o nedůvěře vládě (viz níže), což je vedle určité mediální publicity stejně jako v případě ústní formy interpelace prakticky jediná možná právní sankce.

Domnívám se, že účelnost písemných i ústních interpelací by byla adekvátně zvýšena, pokud by vedle odpovědnosti vlády jako celku Poslanecké sněmovně byla zavedena i odpovědnost každého jednotlivého člena vlády samostatně. Interpelovaný by k odpovědi musel přistoupit opravdu zodpovědným způsobem. Mohlo by se totiž stát, že jednáním interpelovaného je vyvolána určitá nelibost i ze strany některých vládních poslanců a hrozilo

⁵⁴ Tamtéž s. 650.

⁵⁵ Tamtéž.

⁵⁶ Tamtéž s. 650-651.

⁵⁷ Tamtéž s. 651.

by mu reálné vyslovení nedůvěry.

Dle § 112 odst. 4 JŘPS, pokud není poslanec spokojen s odpovědí na svoji písemnou interpelaci, má možnost požádat předsedu Poslanecké sněmovny o zařazení jejího projednání na pořad schůze Sněmovny ve stanoveném jednacím dnu (§ 54 odst. 4 JŘPS). Písemná interpelace i s odpovědí se pak doručí všem poslancům. Projednávání je pak zařazeno předsedou na nejbližší schůzi Sněmovny připadající na čtvrtek od 9:00 do 11:00 hodin. O této odpovědi na písemnou interpelaci se vede na půdě Poslanecké sněmovny rozprava. Je-li to navrženo interpelujícím poslancem, může Sněmovna k odpovědi člena vlády přijmout usnesením souhlasné nebo nesouhlasné stanovisko. Za předpokladu, že je přijato nesouhlasné stanovisko, je interpelovaný ve lhůtě 30 dnů povinen vypracovat odpověď novou (§ 112 odst. 5 JŘPS).

V případě nepřítomnosti interpelujícího poslance na této schůzi se Sněmovna odpovědí na jeho interpelaci nezaobírá (§ 112 odst. 6 JŘPS). Naproti tomu z žádného právního předpisu přímo nevyplývá, že písemně interpelovaný musí být přítomen na jednání Poslanecké sněmovny při projednávání jeho odpovědi. Avšak za předpokladu, že by se na tom Sněmovna usnesla dle čl. 38 odst. 2 Ústavy, může být účast interpelovaného člena vlády na tomto jednání Poslanecké sněmovny povinná.⁵⁸

Tento nástroj je z hlediska právních následků, tak jak ukázala i praxe, neúčelný. Pokud se interpelace dostane až do stádia, že Sněmovna zaujímá usnesením stanovisko, je souhlasné stanovisko vládní většinou zpravidla odhlasováno.^{59; 60} Stojí za úvahu, zda systémově nezvýšit efektivitu tohoto nástroje. Dle mého názoru by toho mohlo být dosaženo legislativním zakotvením úměrného zvýšení počtu potřebných poslaneckých hlasů pro přijetí souhlasného stanoviska Sněmovny k odpovědi člena vlády.

⁵⁸ Tamtéž.

⁵⁹ Dle čl. 39 odst. 1 Ústavy je Poslanecká sněmovna schopna usnášet se při přítomnosti alespoň třetiny svých členů. Dle čl. 39 odst. 2 Ústavy je k přijetí usnesení Sněmovny potřeba souhlasu nadpoloviční většiny přítomných poslanců. Z toho vyplývá, že v případě disciplinované účasti a hlasování vládních poslanců na dané schůzi tito vždy "ochrání" svého interpelovaného premiéra i ostatní interpelované členy vlády.

⁶⁰ FILIP, J. *Vybrané kapitoly*, s. 224.

3.1.2 Oprávnění požadovat od členů vlády vysvětlení a informace potřebné pro výkon poslanecké a senátorské funkce

Také oprávnění požadovat od členů vlády⁶¹ vysvětlení a informace potřebné pro výkon poslanecké a senátorské funkce⁶² (§ 11 odst. 1 JŘPS a § 12 odst. 1 zák. č. 107/1999 Sb., *o jednacím řádu Senátu*, ve znění pozdějších předpisů, dále jen JŘS) lze považovat za projev principu suverenity lidu v zastupitelské demokracii, tak jak byl popsán výše.

Členové vlády jsou povinni danému poslanci nebo senátorovi poskytnout vysvětlení a informace do 30 dní od podání žádosti, nebrání-li jejich poskytnutí stanovená mlčenlivost anebo zákaz jejich zveřejnění⁶³ (§ 11 odst. 2 JŘPS a § 12 odst. 2 JŘS). Informace a vysvětlení vyžadované po premiérovi a konkrétních ministrech musí být související s výkonem poslanecké nebo senátorské funkce. Pokud by se o takové nejednalo, nejsou dotazovaní povinni je poskytnout.⁶⁴

Při komparaci tohoto institutu s institutem interpelace docházím k závěru, že krom toho že interpelace mohou využívat výhradně poslanci a oprávnění požadovat od členů vlády vysvětlení a informace potřebné pro výkon funkce mají jak poslanci, tak senátoři, je zde i určitý formulační rozdíl. V případě interpelací mohou být dotazovaným kladeny pouze takové otázky, které spadají do působnosti vlády jako celku, případně do působnosti jednotlivých ministrů. V případě oprávnění poslanců a senátorů požadovat po členech vlády vysvětlení a informace, pak, jak již bylo výše uvedeno, se dotazy omezují pouze na okruh související s výkonem poslanecké a senátorské funkce. Účel však je v podstatě totožný, a sice že poslanci i senátoři mohou vést aktivní komunikaci s členy vlády.⁶⁵

I zde jsem toho názoru, že by právní účelnost posílilo zavedení odpovědnosti jednotlivých členů vlády, tak jak je uvedeno v části věnující se institutu interpelace.

⁶¹ Krom členů vlády mají poslanci i senátoři toto oprávnění i vůči vedoucích správních úřadů a v případě senátorů i k orgánům územní samosprávy (§ 11 odst. 1 JŘPS a § 12 odst. 1 JŘS).

⁶² Obdobné oprávnění požadovat od členů vlády (a dalších viz výše pozn. pod čarou č. 61) vysvětlení a informace potřebné pro výkon své činnosti mají i senátorské kluby (§ 46 JŘS).

⁶³ Např. zák. č. 412/2005 Sb., *o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti*, ve znění pozdějších předpisů, zák. č. 101/2000 Sb., *o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů*, ve znění pozdějších předpisů, zák. č. 280/2009 Sb., *daňový řád*, ve znění pozdějších předpisů.

⁶⁴ BAHÝĽOVÁ, L. In BAHÝĽOVÁ, L. a kol. (eds). *Ústava*, s. 652.

⁶⁵ Tamtéž.

3.1.3 Podání návrhu Ústavnímu soudu na zrušení zákonů nebo jiných právních předpisů, popřípadě jejich jednotlivých ustanovení, jsou-li v rozporu s ústavním pořádkem a v případě jiných právních předpisů také v rozporu se zákonem

Dle významného heidelberského profesora Hanse-Petera Schneidera je podání návrhu Ústavnímu soudu na zrušení právního předpisu nejen důležitým právem opozičních sil, ale jde dokonce o jejich povinnost. Označuje toto za pokračování politického boje právní cestou. Opozice tak má možnost k vyjádření svých ústavněprávních pochybností o přijatém předpisu před Ústavním soudem prostředky jí garantovanými v právním státu. Už jen samotná tato možnost daná opozici nutí vládní většinu v Parlamentu k nezbytné kázni při legislativním procesu a k udržení nadřazenosti Ústavy nad celým právním řádem. Takto je posilováno postavení Ústavy v každodenním politickém životě, což je podstatnou náležitostí demokratického právního státu.⁶⁶

O zrušení zákonů nebo jiných právních předpisů,⁶⁷ popřípadě jejich jednotlivých ustanovení, jsou-li v rozporu s ústavním pořádkem, a v případě jiných právních předpisů, také jsou-li v rozporu se zákonem, rozhoduje Ústavní soud (čl. 87 odst. 1 písm. a, písm. b Ústavy). Ohledně oprávnění podat návrh na zahájení řízení a dalších pravidel řízení před Ústavním soudem odkazuje Ústava ve čl. 88 odst. 1 na zvláštní zákon. Tímto je zákon č. 182/1993 Sb., *o Ústavním soudu*, ve znění pozdějších předpisů (dále jen zák. o ÚS).

Návrh na zrušení zákona nebo jeho jednotlivých ustanovení může krom jiných podat i skupina nejméně 41 poslanců nebo 17 senátorů (§ 64 odst. 1 písm. b zák. o ÚS), což je pro opoziční síly ve Sněmovně i Senátu reálně splnitelná podmínka. Obdobně tomu pak je i v případě podání návrhu na zrušení jiného právního předpisu nebo jeho jednotlivých ustanovení pro rozpor s ústavním pořádkem nebo zákonem, kde je pouze rozdíl v tom, že pro podání je třeba skupina nejméně 25 poslanců nebo 10 senátorů (§ 64 odst. 2 písm. b zák. o ÚS).

⁶⁶ SCHNEIDER, Hans-Petr: Die Opposition. In SCHNEIDER, Hans-Petr, ZEH, Wolfgang (eds). *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland*. Berlin; New York: de Gruyter, 1989, s. 1065. přelož. a použ. v WINTR, J. *kultura*, s. 299-300.

⁶⁷ V praxi jsou obecně pod tento pojem řazeny předpisy podzákonního charakteru: nařízení vlády, právní předpisy ústředních správních úřadů, pro které zák. č. 309/1999 Sb., *o Sbírce zákonů a sbírce mezinárodních smluv*, ve znění pozdějších předpisů (dále jen ZSZMS) zavedl označení vyhlášky, právní předpisy jiných správních úřadů a orgánů územní samosprávy (přenesená působnost) tzv. nařízení, právní předpisy územních samosprávních celků (samostatná působnost) tzv. obecně závazné vyhlášky, atd. (FILIP, Jan. In BAHÝLOVÁ, Lenka a kol. (eds). *Ústava České republiky: komentář*. Praha: Linde, 2010, s. 1096-1101. (Čl. 87 Ústavy).

Ve výše uvedených případech jde o tzv. abstraktní⁶⁸ kontrolu souladu zákonných a podzákonných norem s ústavním pořádkem a v případě podzákonných norem také souladu se zákonem, a to na základě návrhu aktivně legitimovaného bez souvislosti s projednáváním a rozhodováním konkrétního případu.⁶⁹

Návrh na zrušení je nepřijatelný, pokud napadený zákon, podzákonný předpis nebo jejich jednotlivá ustanovení, pozbyly platnosti ještě před doručením návrhu Ústavnímu soudu nebo pokud v době, kdy byl návrh doručen Ústavnímu soudu, nebyl takový předpis ještě vyhlášen ve Sbírce zákonů nebo jiným zákonem stanoveným způsobem (§ 66 odst. 1 zák. o ÚS). Pozbyde-li platnosti ústavní zákon nebo zákon, se kterým má být přezkoumávaný předpis v nesouladu ještě před doručením návrhu Ústavnímu soudu, ztrácí tím navrhovatelé pomyslný „vítr z plachet“ a návrh je nepřijatelný (§ 66 odst. 2 zák. o ÚS).

Pokud návrhem napadený zákon, popřípadě podzákonný předpis nebo jejich jednotlivá ustanovení pozbydou platnosti ještě před skončením samotného řízení⁷⁰ před Ústavním soudem, řízení se zastavuje⁷¹ (§ 67 odst. 1 zák. o ÚS). K zastavení řízení rovněž dochází, jestliže pozbyde během řízení platnosti ústavní zákon nebo zákon, se kterým má být přezkoumávaný předpis v nesouladu (§ 67 odst. 2 zák. o ÚS). Z dosavadní judikatury Ústavního soudu pak nevyplývají žádné závěry, že by bylo možno obdobně řízení zastavit i z jiných důvodů (např. dle § 63 zák. o ÚS přiměřeným použitím Občanského soudního řádu). Toto pravděpodobně nejvíce dopadá na aktivní legitimaci skupiny poslanců nebo senátorů, jejíž podmínky musí být splněny v době doručení návrhu na Ústavní soud, tedy v okamžiku zahájení řízení. Tento závěr se opírá mimo jiné o skutečnost, že není nikde v právním řádu uvedeno jako důvod pro zastavení řízení snížení počtu poslanců nebo senátorů podávajících návrh na zrušení předpisu pod požadovanou hranici.⁷² Krom tohoto případu pak Ústavní soud nezastavuje řízení ani z důvodu stažení⁷³ nebo změny návrhu ze strany aktivně

⁶⁸ Dále teorie rozeznává tzv. konkrétní kontrolu souladu zákonných a podzákonných norem s ústavním pořádkem a v případě podzákonných norem také soulad se zákonem, kdy k přezkumu dochází na základě návrhu aktivně legitimovaného v souvislosti s řešením a rozhodováním konkrétní věci. (HOLLÄNDER, Pavel. In HOLLÄNDER, Pavel, ŠIMÍČEK, Jan, FILIP, Jan. (eds). *Zákon o Ústavním soudu: komentář*. 2. přeprac. a rozšíř. vyd. Praha: C. H. Beck, 2007, s. 352 (§ 64 zák. o Ústavním soudě).

⁶⁹ Tamtéž.

⁷⁰ Z logiky smyslu a účelu § 66 a 67 zák. o ÚS je dovozováno, že počátečním bodem, od kdy Ústavní soud může řízení zastavit, je zahájení řízení (HOLLÄNDER, P. In HOLLÄNDER, P., ŠIMÍČEK, J., FILIP, J. (eds). *Zákon*, s. 394 (§ 67 zák. o Ústavním soudě).

⁷¹ Protože se nejedná o řízení ve věci samé, Ústavní soud tak na základě přiměřeného použití (§ 63 zák. o ÚS) § 115 odst. 2 zák. č. 99/1963 Sb, *Občanského soudního řádu*, ve znění pozdějších předpisů rozhodne, mimo ústní jednání bez přítomnosti účastníků (tamtéž).

⁷² Tamtéž.

⁷³ Blíže náleží Ústavního soudu ze dne 4. dubna 2006, sp. zn. Pl. ÚS 5/05, bod 2.

legitimovaného a ani pokud by navrhovatel byl procesně pasivní.⁷⁴

Není-li návrh odmítnut a v průběhu řízení nevzniknou ani důvody k zastavení řízení, přistoupí Ústavní soud ex officio k projednání a rozhodnutí o něm (§ 68 odst. 1 zák. o ÚS). Při samotném rozhodování jsou Ústavním soudem posuzovány napadené zákony a podzákoné právní předpisy z hlediska obsahu, celkového souladu s ústavním pořádkem, a jde-li o podzákoné předpisy, také se zákony. Ústavní soud dále též posuzuje, zda jsou dodrženy Ústavou garantované meze kompetencí a zde je dodržena ústavně předepsaná forma přijímání a vydávání předpisů (§ 68 odst. 2 zák. o ÚS).

Krom navrhovatele je účastníkem řízení také ten, kdo inkriminovaný předpis vydal. Tomu je neprodleně soudcem zpravodajem zaslán návrh na zahájení řízení za účelem písemného vyjádření ve lhůtě 30 dnů ode dne, kdy mu byl doručen⁷⁵ (obec. § 28 odst. 1 a § 69 odst. 1 zák. o ÚS). Zde v praxi půjde v případě zákona o Parlament, v případě podzákoného právního předpisu - konkrétně vládního nařízení o vládu - a v případě vyhlášky ministerstva o ministerstvo. Z důvodu nedostatečné právní úpravy, která by upravovala vznik a působnost jednoho orgánu, který by v řízení vystupoval za celý Parlament, se řízení účastní v tomto případě obě komory samostatně. Za ně se pak k návrhu vždy vyjadřují pouze jejich předsedové.

Krom výše uvedených účastníků může mít dle § 69 odst. 3 zák. o ÚS v daných řízeních postavení vedlejšího účastníka též Veřejný ochránce práv (dále jen VOP).⁷⁶ Soudce zpravodaj mu zasílá neprodleně návrh na zahájení řízení, aby se k němu do 10 dnů vyjádřil, zda do řízení vstupuje. Dle § 69 odst. 2 zák. o ÚS se v případě, že půjde o napadení zákona nebo jeho jednotlivého ustanovení (čl. 87 odst. 1 písm. a Ústavy), může stát vedlejším účastníkem řízení i vláda.⁷⁷ V takovém případě soudce zpravodaj neprodleně zašle návrh na zahájení řízení i vládě a ta se k němu do 30 dnů od doručení vyjádří, zda do řízení vstupuje. Vstoupí-li VOP nebo vláda do řízení jako vedlejší účastník, má v řízení totožná práva a

⁷⁴ HOLLÄNDER, P. In HOLLÄNDER, P., ŠIMÍČEK, J., FILIP, J. (eds). *Zákon*, s. 399 (§ 68 zák. o Ústavním soudě).

⁷⁵ Jedná se o dispozitivně stanovenou lhůtu. Je zde možnost, aby ten kdo předpis vydal, požádal o její prodloužení. V případech, kdy Ústavní soud předpokládá složitost případu, může lhůtu k vyjádření prodloužit i sám. (FILIP, Jan. In HOLLÄNDER, Pavel, ŠIMÍČEK, Jan, FILIP, Jan. (eds). *Zákon o Ústavním soudu: komentář*. 2. přepracované a rozšířené vydání. Praha: C. H. Beck, 2007, s. 417-418 (§ 69 zák. o Ústavním soudě).

⁷⁶ V § 69 odst. 2 zák. o ÚS je stanoveno, že VOP se může stát vedlejším účastníkem, pokud nejde o jeho návrh. Avšak z hlediska toho, že se tímto institutem zabývá jako nástrojem opozičních vládních sil, je podání návrhu VOP vyloučeno.

⁷⁷ Pokud beru tento institut jako opoziční nástroj, platí pro vládu totéž co pro VOP (viz výše pozn. pod čarou č. 76). Navíc vláda by tím také vystupovala proti své parlamentní většině, což by mohlo veřejnosti naznačovat, že je zde nějaký vnitřní problém.

povinnosti⁷⁸ jako účastníci hlavní (§ 28 odst. 4 zák. o ÚS). Každý z účastníků se může v řízení nechat zastoupit v téže věci jedním advokátem (§ 29 zák. o ÚS).⁷⁹ Dále, ačkoli zák. o ÚS institut tzv. *amicus curia* výslovně nezná, není vyloučeno, že Ústavní soud může obdržet a jako podklad k řízení i použije vyjádření někoho jiného, než účastníků.⁸⁰

Je-li po provedení řízení inkriminovaný předpis (zákonné nebo podzákonné úrovně), popřípadě jeho jednotlivá ustanovení, shledán v nesouladu s ústavním pořádkem nebo zákonem, rozhodne Ústavní soud o tom, že se takový nesouladný předpis nebo jeho jednotlivá ustanovení ruší (§ 70 odst. 1 zák. o ÚS).⁸¹ Naproti tomu, pokud v řízení důvody pro zrušení shledány nejsou, Ústavní soud návrh zamítne (§ 70 odst. 2 zák. o ÚS). Nálezy týkající se zrušení zákonů a podzákonných právních předpisů pro nesoulad s ústavním pořádkem a u podzákonných předpisů i pro nesoulad se zákony jsou vykonatelné jejich vyhlášením ve Sbírce zákonů,⁸² pokud Ústavní soud nerozhodne jinak (§ 70 odst. 1, § 58 odst. 1 a § 57 odst. 1 zák. o ÚS). Pokud se ruší zákon nebo jeho jednotlivá ustanovení, je v nálezu vysloveno, které prováděcí předpisy nebo jejich jednotlivá ustanovení se ruší současně s rušeným zákonem nebo jeho částí (§ 70 odst. 3 zák. o ÚS).

Jsou-li takto právní předpisy nebo jejich části zrušeny, zůstávají práva a povinnosti, které byly jimi založeny, nedotčeny (§ 71 odst. 3, odst. 4 zák. o ÚS). Pokud by však byl soudem v trestním řízení na základě takového předpisu vydán v trestním řízení již pravomocný rozsudek,⁸³ ale tento nebyl doposud vykonán, je jeho zrušení relevantním důvodem pro obnovu řízení⁸⁴ dle zák. č. 141/1961 Sb., *Trestní řád*, ve znění pozdějších předpisů⁸⁵ (§ 71 odst. 1 zák. o ÚS). Jiná než trestní pravomocná rozhodnutí, která byla

⁷⁸ Vyjádřit se k návrhu na zahájení řízení, dávat podání Ústavnímu soudu, nahlížet do spisu s výjimkou protokolu o hlasování, činit si z něho výpisy a opisy, účastnit se ústního jednání ve věci, navrhnout důkazy a být přítomni při dokazování prováděném mimo ústní jednání (§ 32 zák. o ÚS). V pojetí § 69 zák. o ÚS jsou některá tato oprávnění brána jako povinnosti (FILIP, J. In HOLLÄNDER, P., ŠIMÍČEK, J., FILIP, J. (eds). *Zákon*, s. 412).

⁷⁹ V plné moci musí být vždy výslovně uvedeno, že je udělena pro zastupování v řízení před Ústavním soudem (§ 31 odst. 2 zák. o ÚS). Advokát se v takovém případě nemůže nechat zastupovat v řízení advokátním koncipientem (§ 31 odst. 1 zák. o ÚS).

⁸⁰ FILIP, J. In HOLLÄNDER, P., ŠIMÍČEK, J., FILIP, J. (eds). *Zákon*, s. 418.

⁸¹ Ústavní soud se dlouhodobě ve své judikatuře označuje za tzv. negativního zákonodárce, např. nález Ústavního soudu ze dne 12. prosince 2002, sp. zn. Pl. ÚS 21/01, bod 2 nebo nález Ústavního soudu ze dne 29. září 2010, sp. zn. Pl. ÚS 38/08, bod 36.

⁸² Dle § 3 odst. 2 ZSZMS jde o den rozeslání příslušné částky Sbírky zákonů, uvedený v jejím záhlaví.

⁸³ Při interpretaci pojmu rozsudek je zde třeba reflektovat § 314e odst. 7 zák. č. 141/1961 Sb., *Trestní řád*, ve znění pozdějších předpisů, dle něhož má i trestní příkaz povahu odsuzujícího rozsudku. (HOLLÄNDER, P. In HOLLÄNDER, P., ŠIMÍČEK, J., FILIP, J. (eds). *Zákon*, s. 450 (§ 71 zák. o Ústavním soudě).

⁸⁴ Možnost obnovy řízení zde bude třeba posuzovat navzdory chybějící adekvátní právní regulaci s ohledem na čl. 40 odst. 5 a 6 LZPS tak, že je vyloučena obnova řízení v neprospěch pachatele (HOLLÄNDER, P. In HOLLÄNDER, P., ŠIMÍČEK, J., FILIP, J. (eds). *Zákon*, s. 449.

⁸⁵ Podrob. ŠÁMAL, Pavel. In ŠÁMAL, Pavel a kol. (eds). *Trestní řád. Komentář. 7. vyd.* Praha: C. H. Beck, 2013, s. 3 384 (§ 278 trestního řádu).

vydána na základě zrušeného právního předpisu, jsou nedotčena. Práva a povinnosti založená takovým rozhodnutím jsou však nevykonatelná (§ 71 odst. 2 zák. o ÚS).

Pro ochranu principů demokratického právního státu je nesmírně důležité, aby o zásadních právně-politických otázkách týkajících se právních předpisů bylo možné v případě nutnosti vést dvojí typ diskuze. V Parlamentu tak mohou kolem daného předpisu probíhat debaty politické a před Ústavním soudem diskursy ústavněprávní. Pro řádné plnění kontrolní funkce vlády je nutné, aby opozice byla dostatečně kompetentní ke kvalitní argumentaci v obou diskuzích.⁸⁶

Dle mého mínění by ale opozice měla být také schopna realisticky zhodnotit, kdy je podání návrhu k Ústavnímu soudu na zrušení daného předpisu vhodné. Bohužel, toto se v praxi neděje a Ústavní soud je zahlcován účelovými opozičními návrhy, za jejichž hlavní cíl lze považovat neúměrné obstrukce a sledování svých politických zájmů (viz níže).

3.1.4 Účast opozice v legislativní proceduře

Přestože rozhodování na celoparlamentní úrovni je ovládáno principem většiny (čl. 6 Ústavy) a vláda je obvykle odkázána na podporu (důvěru) koaliční většiny v Poslanecké sněmovně, jsou Sněmovna i Senát postaveny na svobodném a nezávislém výkonu mandátu všech svých členů, na jejich rovnosti jako reprezentantů lidu, na svobodě projevu a na svobodě parlamentní rozpravy (čl. 23 odst. 3, čl. 26 a čl. 27 odst. 2 Ústavy). Při tomto se nebere v potaz, k jaké politické straně nebo názorovému proudu poslanec nebo senátor náleží. S ohledem na ústavně garantovaný princip ochrany menšin musí tak být opozici umožněn v rámci demokratické zákonodárné procedury výkon jejich práv garantovaných na ústavní i zákonné úrovni.⁸⁷

Realizace a garance jednotlivých opozičních práv při účasti opozice v legislativní proceduře je jednou z podstatných podmínek kladených na řádný a korektní demokratický legislativní proces. V rezoluci Parlamentního shromáždění Rady Evropy (PACE) č. 1601 (2008) „Procedural guidelines on the rights and responsibilities of the opposition in a democratic parliament“ ze dne 23. 1. 2008 jsou jmenována tato práva opozice vztahující se

⁸⁶ WINTR, J. *kultura*, s. 300.

⁸⁷ Srov. rezoluci Parlamentního shromáždění Rady Evropy (PACE) č. 1601 (2008) [online]. „Procedural guidelines on the rights and responsibilities of the opposition in a democratic parliament“ [15. 6. 2015]. Dostupné na <<http://www.agoraparl.org/sites/default/files/COE%20%20Procedural%20guidelines%20on%20the%20rights%20and%20responsibilities%20of%20the%20opposition%20in%20a%20democratic%20parliament%20-%202008%20-%20EN%20-%20PI.pdf>>

k její účasti na legislativním procesu: garance možnosti svobodného hlasování při legislativních procedurách, právo aktivně vystoupit v rozpravě a vyjádřit se k projednávanému bodu, interpelovat zúčastněného člena vlády (k problematice interpelace viz výše), garance možnosti ovlivnit samotnou projednávanou agendu (pořad) následující parlamentní schůze, možnost vyvolat mimořádnou schůzi své komory, docílit zařazení nového bodu na pořad jednání, či prostřednictvím tzv. obstrukce schvalování blokovat nebo oddalovat. K tomuto výčtu je zapotřebí přiřadit i právo účasti sněmovní i senátní opozice ve výborech a (kontrolních)⁸⁸ komisích příslušné komory. To dává parlamentním opozičním silám možnost efektivního výkonu kontroly a dozoru⁸⁹ nad praktikami většiny v jednotlivých komorách parlamentu a i nad samotnou vládou (k této problematice podrobněji viz níže). Rovněž tak je potřebné k tomuto okruhu přiřadit i oprávnění opozice se aktivně podílet na podstatných politických a organizačních rozhodnutích své komory.⁹⁰

Při standardní legislativní proceduře je obdobně jako např. při soudním řízení důležité dodržení přirozenoprávní zásady slyšet všechny zainteresované strany. V možnosti takového vyjádření se odráží reprezentativní funkce jednotlivých i menšinových názorů ve společnosti (viz výše). Dalším důležitým principem, který se k legislativní proceduře vztahuje, je princip veřejnosti působící v rámci Poslanecké sněmovny i Senátu vně i dovnitř. Při působení dovnitř je sledováno, aby každý poslanec nebo senátor měl možnost utvoření si vlastního svobodného názoru na danou problematiku. Působení směrem ven pak má za účel poskytnout informace veřejnosti. To vše přispívá značnou měrou k možnosti identifikace s výsledkem rozhodovacího procesu.⁹¹

Z hlediska adresátů právních norem je takový náležitý legislativní proces zárukou, že pravidla, kterými se společnost bude v budoucnu řídit, jsou přijímána v rámci diskursu, v němž všichni zúčastnění dostali příležitost se s projednávanou problematikou podrobně seznámit a informovaně se k ní vyjádřit. Takový postup se pak stává „skutečným zdrojem legitimacy přijímaného právního předpisu“.⁹²

Krom práva aktivní účasti ve schvalovací proceduře může opoziční poslanec, skupina opozičních poslanců a za předpokladu opoziční většiny i Senát (viz níže) podat i návrh zákona

⁸⁸ Pouze Poslanecká sněmovna má možnost jako jeden důsledek toho, že pouze jí je odpovědná vláda, zřizovat vyšetřovací komise pro vyšetření záležitosti veřejného zájmu (JIRÁSEK, Jiří a kol. *Ústavní základy organizace státu*. Praha: Leges, 2013, s. 160.).

⁸⁹ Jednání komor Parlamentu jsou obvykle přenášena médií v přímém přenosu, a tím je umožněna žurnalistům i široké veřejnosti bezprostřední kontrola jednotlivých kroků (Disent Ivany Janů k nálezů Ústavního soudu ze dne 1. března 2011, sp. zn. Pl. ÚS 55/10, část III.)

⁹⁰ Nález Ústavního soudu ze dne 1. března 2011, sp. zn. Pl. ÚS 55/10, bod 75.

⁹¹ Tamtéž, bod 69.

⁹² Nález Ústavního soudu ze dne 15. února 2007, sp. zn. Pl. ÚS 77/06, bod 38.

(čl. 41 odst. 1 a 2 Ústavy). Opozicí navržený zákon ale bude mít naději na schválení pouze v případě, že pro něj bude na základě politických dohod sehnána v Poslanecké sněmovně a popřípadě i v Senátu (pokud by zde sama neměla většinu) dostatečná podpora.

3.1.5 Nástroje kontroly vyplývající ze zastoupení parlamentních politických stran v orgánech Poslanecké sněmovny a Senátu

Dle čl. 29 odst. 1, odst. 2 Ústavy si jak Poslanecká sněmovna, tak Senát volí a odvolávají své předsedy a místopředsedy. Dle čl. 31 odst. 1 Ústavy si obě komory zřizují také jako své orgány výbory a komise. Za účelem vyšetření veřejného zájmu má však pouze Poslanecká sněmovna možnost zřídit vyšetřovací komise, navrhne-li to nejméně pětina poslanců (čl. 30 odst. 1 Ústavy). Podrobnější úprava vnitřní organizace obou komor je obsažena v jejich jednacích řádech (a jejich přílohách). Ty rozlišují orgány na „funkcionáře“ (monokratické orgány) a na „orgány Sněmovny nebo Senátu“ (orgány kolegiální).⁹³ Pouze v jednacích řádech je pak upravena materie týkající se poslaneckých a senátorských klubů.

Obě parlamentní komory si jako své funkcionáře v tajném hlasování volí předsedu a místopředsedy (viz výše).⁹⁴ V jednacích řádech jsou pak demonstrativně vymezeny pravomoci předsedy, náležející mu při plnění jeho ústavních funkcí, při zastupování komory navenek, při organizování činnosti práce komory navenek (§ 29 JŘPS a § 33 JŘS). Krom toho předsedům také náleží dávat souhlas k tomu, zda je poslanec respektive senátor možno odevzdat soudu, byl-li dopaden při spáchání trestného činu, nebo bezprostředně poté (čl. 27 odst. 5 Ústavy).⁹⁵

V předem určeném pořadí nebo na pokyn předsedy té které komory předsedu mohou zastupovat jednotliví místopředsedové (§ 30 odst. 1 JŘPS a § 34 odst. 1 JŘS). Při zastupování předsedy mají místopředsedové stejná práva a povinnosti jako předseda (§ 30 odst. 2 JŘPS a § 34 odst. 2 JŘS). Místopředsedové se v řízení schůzí své komory pak pravidelně střídají (§ 30 odst. 3 JŘPS a § 34 odst. 3 JŘS).

⁹³ JIRÁSEK, J. a kol. *Ústavní základy*, s. 158.

⁹⁴ Podrob. čl. 3 přílohy č. 2 JŘPS a čl. 2 přílohy č. 2 JŘS.

⁹⁵ Podrob. § 12 odst. 1, odst. 2 JŘPS.

Obecně vzato lze již považovat za ústavněprávní zvyklost, že vládní opozice má své zastoupení ve vedení Poslanecké sněmovny⁹⁶ i ve vedení Senátu (pokud je opozice v Senátu v menšině, viz níže).⁹⁷ Náležité zastoupení opozičních stran ve vedení komor Parlamentu může pomoci k utváření a následného zachování elementárního konsensu mezi jednotlivými poslanci a senátory, který je předpokladem k vzájemnému respektu potřebnému pro efektivní fungování obou komor i Parlamentu jako celku.^{98; 99} V praxi však vždy záleží pouze na politických dohodách mezi stranami a hlavně pak na vůli vládní většiny, zda umožní i opozičním stranám mít své místopředsedy nebo dokonce i předsedu Poslanecké sněmovny, popřípadě i Senátu. Z těchto důvodů si lze představit rozdělování postů ve vedení parlamentních komor jako hypotetický zdroj určitého boje a napětí mezi vládní většinou a opozicí.

Obecně se lze domnívat, že účast opozičních stran ve vedení Poslanecké sněmovny a Senátu je krom jiného i jedním ze způsobů jak umožnit politickým stranám neúčastnících se na vládě vykonávat svoji část podílu na veřejné moci, ze které se budou v následujících volbách voličům zodpovídat. Jsem toho názoru, že do JŘPS i JŘS by bylo účelné zakotvit v právní podobě kvóty, stanovující právo každého „původního“ poslaneckého i senátorského klubu (viz níže) mít právo na svého zástupce ve vedení své komory.

K parlamentním klubům je třeba hned na začátku uvést, že tyto nejsou orgány Parlamentu.^{100; 101} Kluby totiž nemohou jednat jménem své komory, a naproti tomu si je Poslanecká sněmovna nebo Senát nemohou svými právními akty samy zřídit a ani jim zadávat úkoly. To v podstatě vyplývá již ze samé logiky věci, neboť v klubech nejsou zastoupeny různé politické strany, tak jak tomu je u orgánů komor. Kluby jsou zpravidla organizační jednotky politických stran zastoupených v Parlamentu a vyjádřením sdružovacího práva (čl. 20 odst. 1 Listiny) poslanců a senátorů v rámci dané komory. Přestože poslanecké a senátorské kluby jsou tedy jednotky stranického zájmu a ne orgány příslušné komory, je sdružování do klubů velice důležité z hlediska formování kolegiálních orgánů v rámci Poslanecké sněmovny i Senátu (viz níže). JŘPS a JŘS tak uvádějí do souladu volební a

⁹⁶ Obdob. WINTR, J. *kultura*, s. 256.

⁹⁷ Obdob. tamtéž s. 338.

⁹⁸ Z parlamentních stran jsou tradičně na půdě Sněmovny zastánci takového uspořádání především ČSSD a KSČM (tamtéž s. 256).

⁹⁹ Pouze ve vztahu k Poslanecké sněmovně, tamtéž.

¹⁰⁰ V minulosti na základě chybné koncepce zákona č. 35/1989 Sb., *o jednacím řádu České národní rady*, ve znění zákona č. 42/1993 Sb., za takové orgány však považovány byly (FILIP, J. *Vybrané kapitoly*, s. 253).

¹⁰¹ Dle usnesení Nejvyššího soudu ze dne 3. října 2012, sp. zn. 11 Tcu 135/2012 je pro účely výkladu rozsahu institutu indemnity (hmotněprávní exempce) členů Parlamentu nutné poslanecké i senátorské kluby za orgány svých komor považovat.

parlamentní systém a vytváří obecné předpoklady pro existenci a činnost opozičních klubů.^{102; 103}

Každá politická strana zastoupená v Poslanecké sněmovně nebo Senátu může vytvořit pouze jeden klub (§ 77 odst. 1 JŘPS a § 21 odst. 1 JŘS). Pro založení klubu je na půdě Sněmovny třeba alespoň 3 poslanců (§ 77 odst. 5 JŘPS) a v Senátu je potřeba nejméně 5 senátorů. Každý poslanec a senátor může být členem pouze jednoho klubu (§ 77 odst. 4 JŘPS a § 21 odst. 1 JŘS).

Z důvodu neblahých zkušeností z minula zavedl JŘPS zásadu, že poslanci se mohou do klubů sdružovat v rámci politické strany, za kterou kandidovali ve volbách. Poslanecké kluby se pak mohou dále slučovat, nesmí však docházet k jejich rozdělování (§ 77 odst. 1 JŘPS). Jednotliví poslanci mohou sice z klubů vystoupit, ale JŘPS jim již neumožňuje, aby vstoupili do klubu jiného (výjimka viz níže). Za porušení tohoto pravidla však není ex lege stanovena žádná sankce. K takovýmto přeběhlíkům by se nemělo ale přihlížet při přidělování prostředků na financování činnosti klubu a nemělo by se k nim přihlížet ani při přidělování křesel klubům ve sněmovních orgánech metodou poměrného zastoupení.¹⁰⁴ Obdobné by platilo, pokud by z takovýchto odpadlíků vznikl poslanecký klub úplně nový. Pro takovýto nový poslanecký klub je ale vyžadován počet alespoň deseti členů (§ 77 odst. 2 JŘPS). Takový klub, pokud Sněmovna nerozhodne jinak, by pak měl pouze nárok na využívání ke své činnosti sněmovních prostor, včetně potřebného technického zázemí. (§ 77 odst. 3 a § 78 odst. 1, odst. 2 JŘPS). Všechna tato znevýhodnění mají za účel předejít a zamezit tzv. „putování“ poslanců.¹⁰⁵ Naproti tomu však stojí zásada vyjádřená v čl. 7 odst. 1 Přílohy č. 2 JŘPS, že sdružování klubů a poslanců (např. nezávislých) pro účely voleb do sněmovních orgánů je přípustné.

V případě Senátu v souvislosti s jeho permanentní činností mají senátoři možnost po svolení do již existujícího klubu přistoupit. (§ 20 odst. 2 JŘS). Nezávislí senátoři nebo senátoři politických stran, které nemají dostatečné zastoupení pro vytvoření vlastního klubu, si mohou vytvořit vlastní klub, nebo do klubu nějaké strany přistoupit (§ 20 odst. 1, odst. 2 JŘS). Pokud by však v novém funkčním období dosáhla daná politická strana požadovaného počtu senátorských křesel pro vytvoření vlastního klubu, mohou být konkrétní senátoři členy

¹⁰² Např. profesor Filip ale neuznává senátorské kluby politických subjektů nepodílejících se na vládě za opoziční kluby z důvodu odpovědnosti vlády pouze Poslanecké sněmovně. (FILIP, J. *Vybrané kapitoly*, s. 253).

¹⁰³ Pouze ve vztahu k Poslanecké sněmovně, tamtéž.

¹⁰⁴ FILIP, J. *Vybrané kapitoly*, s. 253.

¹⁰⁵ Tamtéž.

pouze jednoho klubu.¹⁰⁶ Slučování senátorských klubů je ale přípustné (§ 21 odst. 1 JŘS). Nezařazení senátoři a senátoři, kteří z již existujícího klubu vystoupili, mohou vytvořit svůj senátorský klub. Takovéto kluby však nemají automaticky účast na poměrném zastoupení v orgánech Senátu. Tuto možnost mají, až když jim ji Senát výslovně svým usnesením přizná (§ 20 odst. 3 JŘS). Nezařazení senátoři mají stejně jako senátorské kluby možnost používat ke své činnosti zázemí místností v Senátu včetně technického vybavení (§ 22 odst. 1 JŘS).

„Původní“ parlamentní kluby (viz výše) mají nárok na příspěvek na činnost z rozpočtu své komory. Výše tohoto příspěvku se odvíjí od velikosti členské základny toho konkrétního klubu (§ 78 odst. 2 JŘPS a § 22 odst. 2 JŘS). Poslaneckým klubům vládní opozice se pak příspěvek na činnost přičítá s koeficientem 1,3 (§ 78 odst. 4 JŘPS).

Tím, že zákonodárce zvýšil pro poslanecké nevládní kluby příspěvek o 30 % oproti příspěvkům pro kluby vládní, dává signál, že považuje akceschopnou vládní opozici za důležitou pro řádné fungování demokratického právního státu vystaveném na kontradiktornosti názorových proudů. Bohužel, toto je jediným místem v českém právním řádě, kde se o vládní opozici hovoří a kde jí jsou výslovně přiznávána určitá práva (viz výše).

Poslanecká sněmovna si na ustanovující schůzi a Senát na první schůzi funkčního období zřídí své výbory a stanoví počty jejich členů.¹⁰⁷ Sněmovna obligatorně zřizuje: výbor mandátový a imunitní, petiční, rozpočtový, organizační, volební, výbor pro evropské záležitosti a kontrolní. Senát pak obligatorně zřizuje pouze organizační výbor a výbor mandátový a imunitní. Na tom, že budou případně zřízeny výbory další, mají obě komory možnost se usnést (§ 32 JŘPS a § 36 odst. 1 JŘS).

Výbory dané komory jsou jí odpovědné (§ 34 odst. 1 JŘPS a § 36 odst. 2 JŘS). Při svých (obvykle veřejných)¹⁰⁸ schůzích, (§ 37 JŘPS a § 90 JŘS), projednávají věci, na nichž se usnesou a také věci, které jim přikáže jejich „mateřská“ komora (§ 34 odst. 2 JŘPS a § 87 odst. 1 JŘS). Primárním úkolem výborů je participace na legislativním procesu: výbory projednávají návrhy právních předpisů a mezinárodních smluv, krom toho ale také kontrolují, jak jsou (zejména ze strany orgánů moci výkonné) předpisy prováděny. Za účelem této kontroly dle § 39 odst. 2 JŘPS má člen vlády nebo jiného ústředního správního úřadu, pokud o to výbor požádá, povinnost dostavit se osobně na schůzi výboru a poskytnout mu požadované informace a vysvětlení, nebrání-li tomu však zákony upravující mlčenlivost nebo

¹⁰⁶ Tamtéž s. 254.

¹⁰⁷ JIRÁSEK, J. a kol. *Ústavní základy*, s. 159.

¹⁰⁸ Nestanoví-li jednací řády nebo neusnese-li se výbor jinak, s tím že disciplinární řízení je vždy neveřejné (§ 37 JŘPS a § 90 JŘS).

zákaz jejich zveřejňování.^{109; 110}

V každém výboru je možné zřídit pro řešení určité otázky, popřípadě souboru otázek, podvýbor (§44 odst. 1 JŘPS a § 42 odst. 1 JŘS). Sněmovní podvýbory se při své činnosti a jednáních řídí přiměřeně ustanoveními o činnosti a jednání výboru. Jednání poslaneckých podvýborů jsou ale na rozdíl od jednání výboru neveřejná, neusnese-li se podvýbor jinak (§ 44 odst. 3 JŘPS). V případě podvýborů senátních pouze stanovuje § 97a JŘS pro jejich schůze přiměřené použití ustanovení pro schůze výboru. Schůze výborů jsou dle § 90 JŘS zpravidla veřejné (neusnese-li se výbor jinak nebo nejedná-li se o disciplinární řízení) a totéž bude platit i pro podvýbory. Podvýbory předkládají výsledky své činnosti svému zřizujícímu výboru (§ 44 odst. 2 JŘPS a § 42 odst. 2 JŘS).

Jako člen výboru nebo podvýboru své komory může figurovat pouze poslanec respektive senátor (§ 32, § 44 odst. 1 JŘPS a § 36 odst. 1, § 42 odst. 1 JŘS). Poslanci nebo senátoři, kteří jsou zároveň členy vlády, nemohou být členy v žádném zřizovaných výborů na půdě Parlamentu. Předseda a místopředsedové Poslanecké sněmovny i Senátu jsou vždy pouze členy organizačního výboru (§ 33 odst. 3 JŘPS a § 10, § 37 odst. 3 JŘS). Každý další poslanec má možnost mimo členství ve výboru mandátovém a imunitním, petičním a organizačním být členem ještě nejvýše dvou dalších (§ 33 odst. 1 JŘPS). Řadoví senátoři pak mají povinnost členství v jednom výboru. Členy dalších mohou být pouze za předpokladu, že by se jednalo o organizační, mandátový nebo imunitní výbor (§ 37 odst. 1 JŘS). Předsednický post může každý řadový poslanec nebo senátor zastávat pouze v jednom výboru (§ 33 odst. 2 JŘPS a § 37 odst. 2 JŘS). Poslanci, kteří nejsou členové výboru, mají právo se účastnit schůze s poradním hlasem. Tito se mohou k projednávané problematice vyjádřit, podávat návrhy, ale nemají možnost hlasování. Obdobné platí dle § 89 odst. 2 JŘS (pro organizační výbor Senátu v § 40 odst. 1 JŘS) platí i pro senátory nečleny v senátorském výboru.

Výbory jsou obsazovány dle zásady poměrného zastoupení. Toto ustanovování je pro zástupce poslaneckých klubů v organizačním výboru Sněmovny i Senátu výslovně zakotveno v § 46 odst. 1 JŘPS a § 40 odst. 1 JŘS. V § 115 odst. 2 JŘPS a § 47 odst. 2 JŘS je pak obecně stanoveno poměrné zastoupení ve výborech, pokud by jednacím řády nestanovily něco jiného. Takováto výjimka by např. mohla nastat, pokud by se uvolnilo během volebního období ve výboru místo. Takové místo je pak obsazováno na základě doplňovacích voleb založených na většinovém systému. Jediným navrhovatelem kandidátů je volební komise,

¹⁰⁹ Viz výše pozn. pod čarou č. 51.

¹¹⁰ JIRÁSEK, J. a kol. *Ústavní základy*, s. 159.

kteřá se v takovém případě řídí principy poměrného zastoupení. (čl. 5 odst. 23 Přílohy č. 2 JŘPS a čl. 4 odst. 23 Přílohy č. 2 JŘS).¹¹¹

Křesla ve výborech se rozdělují na základě Hagenbach-Bischoffovy¹¹² metody kombinované s metodou největšího zbytku a není-li tímto dosaženo cíleného výsledku, použije se obdobně kvóta Imperiali¹¹³ (čl. 5 odst. 5 písm. a-d Přílohy č. 2 JŘPS a čl. 4 odst. 5 písm. a-d Přílohy č. 2 JŘS). Pro tento výpočet navrhnou jednotlivé kluby volební komisi vymezený počet svých členů v pořadí, které je závazné (čl. 5 odst. 2 Přílohy č. 2 JŘPS a čl. 4 odst. 2 Přílohy č. 2 JŘS). Toto vše je však problematizováno nutností potvrzení personálního obsazení výboru ze strany Poslanecké sněmovny respektive Senátu (čl. 5 odst. 1, odst. 7, odst. 8 Přílohy č. 2 JŘPS a čl. 4 odst. 1, odst. 7, odst. 8 Přílohy č. 2 JŘS), čímž je částečně degradováno poměrné zastoupení ve výborech na „fasádovou“ instituci.¹¹⁴

Pro projednávání záležitostí ve výboru Poslanecké sněmovny určuje jeho předseda z členů zpravodaje, který má za úkol podat o dané záležitosti výboru zprávu (§ 40 odst. 1 JŘPS). Alespoň pětinová výborová menšina má možnost určit si svého zpravodaje pro jednání výboru. Ten pak podává oponentní zprávu menšiny. Krom tohoto pak má možnost podat takovou zprávu i Poslanecké sněmovně (§ 40 odst. 2 JŘPS). Lze si v praxi představit, že tohoto institutu budou využívat opoziční poslanci k tomu, aby upozornili Sněmovnu, ale i širokou veřejnost na (dle jejich mínění) důležité problémy, které by jinak nemusely být brány adekvátně v potaz.

Výbory Poslanecké sněmovny jsou prostředím, kde mají zástupci opozičních vládních sil šanci v legislativním procesu mezi prvním a druhým čtením ovlivnit text předpisu, který je do daného výboru přikázán (§ 90 odst. 7 a § 92 odst. 2 JŘPS).¹¹⁵ Často pak z výborů vystupují

¹¹¹ Pouze ve vztahu k Poslanecké sněmovně, FILIP, J. *Vybrané kapitoly*, s. 249.

¹¹² S uzpůsobením pro volby do výborů a komisí Poslanecké sněmovny a Senátu viz níže pozn. pod čarou 161.

¹¹³ Dle této kvóty je potřeba nejdříve vypočíst volební číslo, kterým se pak dělí počty hlasů pro kandidátní listiny poslaneckých respektive senátorských klubů. Pro výpočet volebního čísla je ustanoven vzorec: volební číslo = platné hlasy / (mandáty + 2). Takovýto postup pro rozdělení mandátů se používá v prvním volebním skrutiniu. To, že se dělitel zvyšuje při výpočtu volebního čísla o 2, má za účel snížit počet zbytkových hlasů. Přesto i tento postup zanechává zbytky, ke kterým se pak jsou dvě možnosti jak ve druhém skrutiniu přiřadit mandát a to metodou největšího zbytku a metodou největšího průměru.

Dle metody největšího zbytku se při prvním skrutiniu nerozdělené mandáty přerozdělují politickým stranám na základě největšího zbytku nerozdělených hlasů v prvním skrutiniu. Dle metody největšího zbytku se při prvním skrutiniu nerozdělené mandáty přerozdělují poslaneckým a senátorským klubům na základě největšího zbytku nerozdělených hlasů v prvním skrutiniu (je používán v ČR pro volby do výborů a komisí obou komor Parlamentu). Dle metody největšího průměru by se pak zbytkové mandáty přidělily podle průměru, který u konkrétního poslaneckého nebo senátorského klubu připadá na jeden obdržený mandát (LEBEDA, Tomáš. Hlavní proměnné proporcí volebních systémů. *Sociologický časopis*, 2001 roč. 37, č. 4, s. 432-435).

¹¹⁴ Pouze ve vztahu k Poslanecké sněmovně, FILIP, J. *Vybrané kapitoly*, s. 250.

¹¹⁵ Výjimkou je organizační výbor, jehož účelem je dle § 88 odst. 1 JŘPS doporučení předsedovi Sněmovny zařadit návrh zákona do pořadu schůze Poslanecké sněmovny, navrhnout, kterému výboru nebo výborům bude návrh přikázán a určit zpravodaje pro první čtení.

pozměňovací návrhy, které mají jako výsledky konsenzu předpoklad, že budou Sněmovnou schváleny. Toto může dojít až do stádia, kdy výbor předloží tzv. pozměňovací návrh, který prakticky naprosto mění znění textu původního návrhu (§ 92 odst. 1 JŘPS).¹¹⁶

Organizační výbor Senátu¹¹⁷ může návrh zákona přikázat k projednání do více výborů s tím, že jeden bude výborem garančním (§ 98 odst. 3 JŘS). V každém z pověřených výborů jeho předseda určí zpravodaje (§ 99 JŘS). Pokud se na tom dohodnou všichni zpravodajové zainteresovaných výborů, vypracuje (za přispění ostatních zpravodajů) zpravodaj garančního výboru pro jednání Senátu společnou zpravodajskou zprávu. Zpráva obsahuje společné doporučení výborů, které návrh zákona projednávaly. V případě konsenzu je zpravodajem pro projednávání návrhu zákona na schůzi Senátu zpravodaj garančního výboru. Jsou-li však doporučení jednotlivých výborů rozdílná, pak poté, co byla zpravodajem garančního výboru na jednání Senátu prezentována společná zpráva, dostává se možnosti zpravodajům jednotlivých výborů odůvodnit rozdílná doporučení (§ 105 JŘS). Tímto zákonodárce umožňuje, aby plénum Senátu bylo srozuměno i s případnými odlišnými názory na návrh zákona ze strany i nevládních Senátorů.

Krom výše uvedeného mají opoziční senátoři možnost ovlivnit samotný text přijímaného předpisu ve výborech jejich komory. Způsobem, kterým toho lze dosáhnout je, že ve výboru prosadí usnesení, aby plénum Senátu bylo doporučeno návrh předpisu s pozměňovacími návrhy vzešlými z daného výboru vrátit do Poslanecké sněmovny (§ 103 odst. 5 JŘS).

Dalšími parlamentními orgány jsou komise.¹¹⁸ Ty si obě komory zřizují ze svých členů i externistů, předsedou komise však může být vždy pouze jejich člen (§ 47 odst. 1 JŘPS a § 43 odst. 1, odst. 2 JŘS). Člen vlády, který je zároveň poslancem nebo senátorem, nemůže být členem v komisích (§ 47 odst. 1 JŘPS a § 10 JŘS). Jednací řády obou komor rozlišují mezi komisemi stálými, které působí po celé volební (funkční) období, a dočasnými, zřízenými na nutnou dobu za účelem splnění stanoveného úkolu (§ 47 odst. 1 JŘPS a § 43

¹¹⁶ KYSELA, Jan, WINTER, Jan. *Zákonodárny proces v Parlamentu*. In BOHADLO, David a kol. *Legislativní proces (teorie a praxe)*. Praha: Ministerstvo vnitra ČR, 2011, s. 103.

¹¹⁷ Organizační výbor v Senátu má obdobnou roli jako v Poslanecké sněmovně (viz výše pozn. pod čarou č. 115). Rozdíl je však v tom, že v Senátu odkazuje návrh předpisu přímo do ostatních výborů, neurčuje žádného zpravodaje (§ 98 odst. 2 JŘS) a v případě, že dle § 98 odst. 3 JŘS přikáže návrh více výborům, určí, který z nich bude výborem garančním.

¹¹⁸ JŘS v § 43 odst. 1 stanoví demonstrativně důvody pro zřízení komisí. Senát dle tohoto ustanovení zřizuje komise zejména, pokud se jedná o úkoly, které se dotýkají více orgánů Senátu anebo pokud jde o úkoly, které nejsou v působnosti žádného senátního orgánu.

odst. 1 JŘS).¹¹⁹ Stejně jako výbory jsou i komise za svoji činnost odpovědné Poslanecké sněmovně respektive Senátu.^{120; 121}

Pouze Poslanecká sněmovna má možnost jako jeden z dalších důsledků toho, že pouze jí je odpovědná vláda,¹²² zřizovat vyšetřovací komise pro vyšetření záležitosti veřejného zájmu. K jejímu vytvoření je třeba návrhu alespoň čtyřiceti poslanců (§ 48 odst. 1 JŘPS). Tento počet je pro opoziční síly ve Sněmovně reálně splnitelný, a proto jde v praxi o nástroj sněmovní opozicí hojně využívaný.¹²³ Předsedou i řadovým členem vyšetřovací komise se může stát pouze poslanec, který není zároveň členem vlády (§ 48 odst. 1 JŘPS). Ve zřizovacím usnesení Sněmovny musí být vymezeno přesné určení věci, která má být vyšetřena a lhůta stanovená pro vyšetřování (§ 48 odst. 2 JŘPS). Vyšetřovací komise mají k plnění svých úkolů širokou škálu nástrojů, např. právo opatřovat si potřebné doklady, vyžadovat si nezbytná vysvětlení, přibírat znalce a tlumočníky, přibírat svědky atd. (§ 48 odst. 4, odst. 5 JŘPS). Tyto nástroje jsou blíže upraveny Přílohou č. 1 zákona JŘPS. Dle § 48 odst. 6 JŘPS je jednání vyšetřovacích komisí zpravidla veřejné. Každý z členů vyšetřovací komise má ale možnost podat návrh, aby jednání bylo neveřejné. Výsledky vyšetřování předkládá vyšetřovací komise Poslanecké sněmovně s návrhem opatření. Sněmovna pak o něm rozhoduje usnesením (§ 48 odst. 2 JŘPS).

Hlavní motivací sněmovní opozice pro zřízení vyšetřovací komise obvykle nebývá určitý problém opravdu vyšetřit nebo dokonce zapříčinit pád vlády, neboť pro realizaci tohoto nemívá opozice k dispozici dostatek hlasů. Sněmovní opozice tímto usiluje spíše o získání pozornosti medií a dosažení diskuze veřejnosti o daném problému.¹²⁴

Ustanovování komisí probíhá obdobně jako ustanovování výborů na základě poměrného zastoupení klubů (čl. 5 odst. 1-5 a odst. 7-8 Přílohy č. 2 JŘPS a čl. 4 odst. 1-5 a odst. 7-8 Přílohy č. 2 JŘS). Obě komory mají však oprávnění rozhodnout, že komise bude na návrh volební komise volena Sněmovnou respektive Senátem na základě většinového způsobu (čl. 5 odst. 9 Přílohy č. 2 JŘPS a čl. 4 odst. 9 Přílohy č. 2 JŘS). Křesla ve vyšetřovacích komisích jsou pak ze zákona (§ 48 odst. 1 JŘPS) obsazována na základě přímé

¹¹⁹ Pro činnost a jednání sněmovních komisí (i vyšetřovacích komisí, pokud by jejich jednací řád nestanovil něco jiného) a i senátních komisí se používají přiměřeně ustanovení o výborech (§ 47 odst. 2, § 48 odst. 10 JŘPS a § 97 JŘS).

¹²⁰ Odpovědnost sněmovní komise se dovozuje z § 47 odst. 2 JŘPS, jde tedy o přiměřené užití ustanovení § 34 odst. 1 JŘPS o odpovědnosti výborů. Oproti tomu je odpovědnost senátních komisí výslovně stanovena v § 43 odst. 3 JŘS.

¹²¹ JIRÁSEK, J. a kol. *Ústavní základy*, s. 160.

¹²² Tamtéž.

¹²³ Tamtéž.

¹²⁴ ZBÍRAL, Robert. Kvantitativní analýza působení vyšetřovacích komisí Poslanecké sněmovny v letech 1996 – 2006. *Politologický časopis*, 2010, roč. 17, č. 1, s. 84.

volby Poslanecké sněmovny.¹²⁵

Na základě zvláštních zákonů mohou být zřizovány pro oblasti bezpečnosti a veřejného pořádku další kontrolní orgány. Např. stálá komise Poslanecké sněmovny pro kontrolu činnosti Bezpečnostní informační služby (zák. č. 154/1994 Sb., *o bezpečnostní a informační službě*, ve znění pozdějších předpisů), Stálá komise pro kontrolu použití odposlechu a záznamu telekomunikačního provozu, použití sledování osob a věcí a rušení provozu elektronických komunikací (zák. č. 273/2008 Sb., *o Policii ČR*, ve znění pozdějších předpisů), Stálá komise pro kontrolu činnosti Vojenského zpravodajství (zák. č. 289/2005 Sb., *o Vojenském zpravodajství*, ve znění pozdějších předpisů) atd. Pravomoci takových komisí jsou stanoveny příslušným konkrétním zákonem, při plnění svých úkolů však komise postupují dle JŘPS.¹²⁶

Vedle těchto právním řádem zakotvených orgánů existuje ještě vlivné, avšak ryze neformální a právním řádem nezakotvené¹²⁷ těleso, tzv. politické grémium. To se skládá z předsedy a místopředsedů Poslanecké sněmovny a předsedů jednotlivých poslaneckých klubů. Jedná se o důležitý útvar pro politické dohody o průběhu jednání Sněmovny.¹²⁸

V souladu s názorem o případě účasti opozičních stran ve vedení Poslanecké sněmovny a Senátu (viz výše) je i zastoupení nevládních poslanců a senátorů v orgánech svých komor. Jeví se být jedním ze způsobů jak jim umožnit vykonávat svoji část podílu na veřejné moci, za což se budou v následujících volbách voličům zodpovídat.

3.1.6 Senát jako nástroj opoziční senátorské většiny

V případě Senátu může však nastat i situace, že po volbách získají většinu nevládní strany a Senát se pak stane opozičním nástrojem jako celek. Hlavním důvodem vzniku této eventuality jsou volby do Senátu konané v průběhu volebního období Poslanecké sněmovny. Krom již tradičně nízké volební účasti v nich voliči totiž vyjadřují převážně svoji spokojenost nebo nespokojenost s dosavadním působením vládních i opozičních stran.¹²⁹ Jistou roli sehraje i to, že pro volby do Senátu je používán odlišný (většinový, čl. 18 odst. 2 Ústavy) volební systém než pro volby do Poslanecké sněmovny (poměrný systém, čl. 18 odst. 1

¹²⁵Pouze ve vztahu k Poslanecké sněmovně, FILIP, J. *Vybrané kapitoly*, s. 250.

¹²⁶JIRÁSEK, J. a kol. *Ústavní základy*, s. 160-161.

¹²⁷Když bylo zakotveno v § 55d zákona č. 35/1989 Sb., *o jednacím řádu České národní rady*, ve znění zákona č. 42/1993 Sb. (WINTR, J. *kultura*, s. 223-224).

¹²⁸Tamtéž.

¹²⁹Srov. tamtéž s. 336.

Ústavy) dále pak i odlišná délka volebního období (dle čl. 16 odst. 1 Ústavy 4 roky Poslanecká sněmovna a dle čl. 16 odst. 2 Ústavy 6 roků Senát) a v neposlední řadě i odlišný způsob personálního obměňování (jak vyplývá z čl. 16 odst. 1 Ústavy Sněmovna se obměňuje najednou a dle čl. 16 odst. 2 Ústavy se Senát obměňuje každé dva roky po třetinách).¹³⁰

Nevládní senátoři tak mohou využít pravomoci zákony zamítnout nebo je vracet s pozměňovacími návrhy do Poslanecké sněmovny (vyjma zákona o státním rozpočtu a státním závěrečném účtu) ke kontrole vládní většiny ve Sněmovně (čl. 46 odst. 2 Ústavy). K tomu, aby byl zákon přijat v půdním znění,¹³¹ je ve Sněmovně potřeba 101 hlasů (čl. 47 odst. 1 a 3 Ústavy). Poslanci vládní koalice jsou tím nuceni k disciplinované účasti na jednání, na kterém se bude o vráceném návrhu zákona hlasovat, v počtu alespoň minimálně požadovaném. Pokud by se vládní poslanci na jednání nedostavili v požadovaném počtu nebo pokud by hlasovali nedisciplinovaně, nebude vrácený návrh zákona přijat.

Nevládní senátoři mohou také využít ustanovení čl. 39 odst. 4 Ústavy o přijímání ústavních zákonů a ratifikaci smluv, kterými mohou být některé pravomoci orgánů České republiky přeneseny na mezinárodní organizaci nebo instituci (čl. 10a Ústavy). Zde je třeba souhlasu třípětinové většiny jak v Poslanecké sněmovně, tak v Senátu. Svým hlasováním nebo nehlasováním nevládní senátoři mají šanci přijímání Ústavního zákona nebo ratifikaci mezinárodní smlouvy zablokovat.¹³²

V případě, že nevládní síly v Senátu mají většinu, mohou vykonávat svoji kontrolní funkci k vládní většině v Poslanecké sněmovně i tím, že dle čl. 39 odst. 3 Ústavy je pro přijetí usnesení o

- vyhlášení válečného stavu,
- k přijetí usnesení o souhlasu s vysláním ozbrojených sil České republiky mimo území České republiky,
- s pobytem ozbrojených sil jiných států na území České republiky,
- k přijetí usnesení o účasti České republiky v obranných systémech mezinárodní organizace, jíž je Česká republika členem

potřeba nadpoloviční většiny všech poslanců a nadpoloviční většiny všech senátorů. Opoziční senátoři mají v případě většiny v Senátu možnost výše uvedeným aktům zabránit. Stejně platí i pro vyhlášení stavu ohrožení státu dle čl. 7 odst. 2 ústavního zákona Parlamentu

¹³⁰ Srov. tamtéž s. 331.

¹³¹ K přijetí zákona se senátorskými pozměňovacími návrhy v Poslanecké sněmovně stačí prostá většina z přítomných poslanců (čl. 47 odst. 2 a čl. 39 odst. 2 Ústavy)

¹³² Stejný efekt nastane, pokud vládní senátoři budou mít sice většinu, avšak nebudou mít požadovanou třípětinovou většinu.

České republiky č. 110/1998 Sb., *o bezpečnosti České republiky*, ve znění pozdějších předpisů.

Obdobně tomu, jak je popsáno již v odstavci předcházejícím, by nevládní senátoři mohli postupovat i při přijímání volebního zákona a zákona o zásadách jednání a styku obou komor mezi sebou, jakož i navenek a jednacím řádu Senátu (čl. 40 Ústavy). Uplatnit tento postup by bylo možné i při ratifikaci mezinárodních smluv upravujících práva a povinnosti osob, spojeneckých, mírových a jiných politických smluv, smluv, z nichž vzniká členství v mezinárodní organizaci, hospodářských smluv, které jsou všeobecné povahy a smluv o dalších problematikách, jejichž úprava je svěřena zákonu (čl. 49 Ústavy). V tomto případě je ze strany opozičních senátorů při hlasování nutná odpovídající disciplinovanost s ohledem na jejich účast při daném jednání horní komory Parlamentu, protože pro zamezení přijetí zákonů jakož i zamezení ratifikace mezinárodních smluv výše v tomto odstavci jmenovaných stačí schválení prostou většinou přítomných senátorů¹³³ (čl. 39 odst. 2 Ústavy).

Osobně soudím, že za předpokladu, že by došlo k rozpuštění Poslanecké sněmovny (čl. 35 odst. 1 a 2 Ústavy) a strany mající v Senátu většinu by se neúčastnily na sestavování vlády ať již politické nebo úřednické, by za jistou formu kontroly vlády bylo možné považovat i proceduru přijímání vládního návrhu zákonného opatření ve věcech, které nesou odkladu a vyžadovaly by přijetí zákona (dle čl. 33 odst. 3 Ústavy může návrh zákonného opatření podávat jen vláda) Senátem^{134; 135} (čl. 33 odst. 1 Ústavy).

Mimo již uvedených možností mají opoziční většinoví senátoři posílenou možnost využití nástrojů kontroly vlády vyplývající z jejich zastoupení v orgánech Senátu (viz výše). Nejmarkantněji se tento stav může promítnout do složení vedení Senátu. Bude záležet na politických dohodách mezi stranami a hlavně pak na vůli vládní opoziční většiny, zda umožní i vládním stranám mít své místopředsedy, popřípadě i předsedu Senátu.

¹³³ Obdobně platí dle čl. 40 a čl. 49 Ústavy platilo i pro hlasování v Poslanecké sněmovně.

¹³⁴ Dle čl. 33 odst. 2 Ústavy zákonná opatření nelze přijímat ve věcech Ústavy, státního rozpočtu, státního závěrečného účtu, volebního zákona a mezinárodních smluv, k jejich ratifikaci je potřeba souhlasu Parlamentu (čl. 10 Ústavy).

¹³⁵ Zákonné opatření Senátu musí být schváleno Sněmovnou na její první schůzi v novém funkčním období. Nestane-li se tak, zákonné opatření pozbývá platnosti (čl. 33 odst. 5 Ústavy).

4. Faktické fungování vztahu vlády s opozicí v české praxi

4.1 Některé konkrétní příklady

Fungování vztahu vlády s opozicí v české praxi přineslo od vzniku samostatné České republiky v roce 1993 mnoho neortodoxních a často problematických praktik a výstupů.

Za všechny stojí jistě zmínit nadměrné a neadekvátní využívání Ústavního soudu k pokračování ve sporu o přijetí konkrétního zákona, kdy za předpokladu, že opoziční síly neuspějí v legislativním procesu na půdě Poslanecké sněmovny ani v Senátu a ani prezident nevyužije možnosti svého suspenzivního veta^{136; 137} (čl. 50 odst. 1, 2 a čl. 62 písm. h Ústavy), sahají ve velké míře k podání návrhu na zrušení daného právního předpisu k Ústavnímu soudu. Takto činí, i když jsou si vědomi toho, že přijaté zákony by patrně mohly být v souladu s ústavním pořádkem, byť s mírnou nadsázkou lze říci, že není v lidských silách navrhnout zákon, aniž by na něm neležel alespoň částečně stín pochybnosti o jeho ústavní konformitě. Toho se opozice obvykle snaží umně využít k prosazení svých politických cílů.¹³⁸ Mohlo by se zdát, že Ústavní soud tímto částečně plní úlohu třetí komory Parlamentu vedle Poslanecké sněmovny a Senátu.¹³⁹

Dle mého názoru se v praxi určitým opozičním nástrojem kontroly vládní většiny stalo iniciování hlasování o nedůvěře vládě (čl. 72 Ústavy) na půdě Poslanecké sněmovny.¹⁴⁰

¹³⁶ Suspenzivní veto prezidenta republiky je vyjádřením jeho pravomoci vrátit Poslanecké sněmovně Parlamentem přijatý zákon a způsobit tak pozdržení přijetí zákona, které může vyústit až v jeho nepřijetí, i když již byl předtím v Parlamentu úspěšně schválen (SYLOVÁ, J. In SLÁDEČEK, V., MIKULE, V., SYLOVÁ, J. (eds). *Ústava* s. 377(čl. 50 Ústavy). Čl. 50 odst. 1 Ústavy dává výslovně prezidentovi možnost vrátit do Parlamentu již přijatý zákon, s výjimkou zákona ústavního, a to s odůvodněním do patnácti dnů ode dne, kdy mu byl postoupen. Dle čl. 50 odst. 2 Ústavy pak se o takto vráceném zákonu hlasuje na půdě Poslanecké sněmovny znovu s tím, že pozměňovací návrhy nejsou přípustné. Pokud se pro jeho přijetí vyjádří nadpoloviční většina všech poslanců, zákon je přijat. Jestliže k tomuto nedojde, platí, že zákon přijat nebyl. Dle čl. 8 odst. 3 ústavního zákona Parlamentu České republiky č. 110/1998 Sb., *o bezpečnosti České republiky*, ve znění pozdějších předpisů není suspenzivní veto prezidenta možné v případě, že konkrétní zákon byl přijatý ve zkráceném jednání po dobu stavu ohrožení státu nebo válečného stavu.

¹³⁷ Prezident by v parlamentní republice měl vystupovat jako nadstranický arbitr a moderátor (podrob. FILIP, J. *Vybrané kapitoly*, (s. 312-313). Avšak v praxi si lze dle mého soudu reálně představit, že prezident může mít určitou bližší vazbu na některou z politických stran, např. v minulosti byl jejím významným členem nebo dokonce i předsedou a vystupuje v její prospěch. Tudiž v případě, že by šlo o opoziční stranu, mohl by být jejím „trumfem“ a v legislativním procesu využívat suspenzivní veto v její prospěch.

¹³⁸ WINTR, J. *parlam kultura*, s. 298-300.

¹³⁹ Negativní postoj k problematice Ústavního soudu jako „třetí komory Parlamentu“ viz FOUKAL, Martin. JUDr. Pavel Rychetský: „Kompetence a postavení českého Ústavního soudu jsou velmi dominantní.“ *Ad Notam*, 2013, roč. 18, č. 3, s. 23-24.

¹⁴⁰ Jedná se prakticky o jedinou možnou právní sankci, kterou mají opoziční poslanci k dispozici za laxní přístup premiéra a dalších členů vlády k interpelacím a poskytování informací souvisejících s výkonem poslaneckých a senátorských funkcí.

Opozice většinou ani nepočítá s tím, že nedůvěra vládě bude skutečně vyslovena, hlavním cílem je nasměrovat pozornost médií a veřejnosti k určitému problému, jenž se dotýká fungování vládní většiny. V dosavadní parlamentní praxi se stalo pouze jednou, že při hlasování o nedůvěře došlo k dostatečnému konsenzu mezi opozičními proudy a na jejich stranu se přidal i dostatečný počet vládních poslanců a vládě tak nedůvěra vyslovena byla.¹⁴¹ Využívání institutu iniciování hlasování o vyslovení nedůvěry vládě jako opozičního nástroje kontroly vládní většiny není dle mého soudu správné. Opozice kvůli shora uvedenému specifickému přístupu k tomuto institutu nemívá (a doposud jediný realizovaný případ je toho potvrzením) připravené další adekvátní postupy pro případ, že by byla vládě nedůvěra opravdu vyslovena. Pokud v takovém případě k vyslovení nedůvěry dojde, nastává chaos v systému vládnutí, přičemž by mohlo dle okolností dojít i ke ztrátě kreditu české politické scény na vnitrostátní i mezinárodní úrovni.

Dalším v praxi ustáleným jevem je, že vládní poslanci interpelují premiéra nebo člena vlády způsobem, jenž obecný význam interpelace deformuje na v podstatě přímý prostředek k prezentaci úspěchů politických stran podílejících se na vládě a zkrácení času pro interpelace opozičních poslanců.¹⁴²

V neposlední řadě je v české praxi ve vztahu mezi vládou a opozicí významným nešvarem, o němž jsem přesvědčen, že je zapotřebí se na tomto místě zmínit, zneužívání institutu legislativní nouze pro přijetí vládního návrhu zákona ve zkráceném řízení (§ 99 odst. 2 JŘPS). Stav legislativní nouze vyhláší na návrh vlády předseda Poslanecké sněmovny na určitou dobu s tím, že její Sněmovna může zrušit nebo časově omezit (§ 99 odst. 1 JŘPS). Vládní většina zneužívá této možnosti pro urychlené přijetí nepřilíš populárních zákonů, kdy předpokládá přílišnou intervenci ze strany opozice. Tento postup obvykle pak legitimuje poukazováním na z různých důvodů vyvstávající riziko vzniku značné hospodářské škody (§ 99 odst. 1 JŘPS). Opozici je tak znemožněno, aby se s návrhem zákona důkladně seznámila a adekvátně uplatňovala své nástroje kontroly v legislativním procesu (viz výše). Krom toho ustálená interpretace pojmu značné hospodářské škody ze stran jednotlivých vlád je tak extenzivní, že v praxi by dle ní mohlo být zkrácené řízení využito pro téměř jakýkoliv zákon. Na jednání o návrhu zákona ve zkráceném řízení na půdě Sněmovny navazuje, pokud o to vláda požádá, i zkrácené řízení v Senátu (§ 118 odst. 1 JŘS). Předseda Senátu má povinnost svolat schůzi k projednání takového návrhu zákona tak, aby byla zahájena

¹⁴¹ K vyslovení nedůvěry koaliční vládě ODS, KDU-ČSL a Zelených došlo 24. 3. 2009 (podrob. ČTK. Vládu potopili čtyři rebelové [online]. Lidovky.cz, 24. března 2009 [cit. 5. června 2015]. Dostupné na <http://www.lidovky.cz/vladu-potopili-ctyri-rebelove-deq-/zpravy-domov.aspx?c=A090324_183023_ln_domov_ani>

¹⁴²WINTR, J. *kultura*, s. 314-315.

nejpozději do 10 dnů od postoupení návrhu Senátu (§ 118 odst. 3 JŘPS). K praktice zneužívání institutu legislativní nouze pro přijetí vládního návrhu zákona ve zkráceném řízení se již ale vyjádřil Ústavní soud. Ve svých nálezech ze dne 1. března 2011, Pl. ÚS 55/10 a Pl. ÚS 53/10 ze dne 19. dubna 2011 shledal, že je nutné adekvátně a přísně posuzovat vždy v tom daném konkrétním případě důvody pro vyhlášení stavu legislativní nouze.¹⁴³

Dle mého mínění se ale nejproblematičtější a nejkontroverznější z hlediska vztahu vlády s opozicí stalo přijetí tzv. opoziční smlouvy v roce 1998. Tímto aktem a problematikou s ním spojenou se budu dále podrobněji zabývat.

4.2 Smlouva o vytvoření stabilního politického prostředí v České republice uzavřená mezi ČSSD a ODS¹⁴⁴

Smlouva o vytvoření stabilního politického prostředí v České republice uzavřená mezi Českou stranou sociálně demokratickou a Občanskou demokratickou stranou ze dne 9. července 1998, která je obecně známá pod názvem opoziční smlouva, byla východiskem z dlouhodobé patové situace, která se vyhrtila po předčasných volbách v roce 1998 při sestavování vládního kabinetu.^{145; 146}

Opoziční smlouva byla sepsaná v obecné formě. Jelikož však jejím cílem bylo vyřešit ad hoc situaci vzniklou po volbách do Poslanecké sněmovny v roce 1998 (ačkoliv původně někteří její iniciátoři nevyklučovali její platnost i po volbách 2002),¹⁴⁷ zaobírám se v této části tím, k čemu se která zainteresovaná strana v reálu opravdu zavázala.

Tato úmluva mezi v té době nejsilnější levicovou a nejsilnější pravicovou stranou v Poslanecké sněmovně umožnila sestavit ČSSD menšinovou jednobarevnou vládu, a to tím

¹⁴³ Nález Ústavního soudu ze dne 7. září 2010, sp. zn. Pl. ÚS 12/10., nález Ústavního soudu ze dne 1. března 2011, sp. zn. Pl. ÚS 55/10. a nález Ústavního soudu ze dne 19. dubna 2011, sp. zn. Pl. ÚS 53/10.

¹⁴⁴ Smlouva o vytvoření stabilního politického prostředí v České republice uzavřená mezi ČSSD a ODS (tzv. opoziční smlouva) [online] dostupný z <<http://www.vlada.cz/assets/clenove-vlady/historie-minulych-vlad/prehled-vlad-cr/1993-2010-cr/milos-zeman/Opoziční-smlouva.pdf>> [15. 6. 2015].

¹⁴⁵ „Podhoubí“ pro vznik opoziční smlouvy se začalo vytvářet již v roce 1996, kdy dosavadní vládní koalice ODS, KDU-ČSL a ODA ve volbách do Poslanecké sněmovny získala dohromady pouze 99 mandátů a byla schopna sestavit pouze menšinovou vládu tolerovanou nejsilnější opoziční stranou ČSSD. Vznik takovéto vlády otevřeně podporoval i tehdejší prezident Václav Havel. Poslanci zvolení za ČSSD při hlasování o důvěře vládě opustili jednací sál, za což ji vládní strany přenechaly post předsedy Poslanecké sněmovny (WINTR, J. kultura, s. 69 – 71).

¹⁴⁶ TABERY, Erik. *Vládeme, neruší: opoziční smlouva a její dědictví*. Praha: Paseka, 2006. s. 34-37.

¹⁴⁷ Konkrétně se o tomto vyjádřil nedlouho po volbách 1998 tehdejší předseda ČSSD Miloš Zeman (tamtéž s. 38).

způsobem, že se ODS zavázala k tomu, že se její poslanci nebudou účastnit hlasování o důvěře vládě (bod I. Smlouvy o vytvoření stabilního politického prostředí v České republice uzavřená mezi ČSSD a ODS, dále jen opoziční smlouva).

ODS jako nejsilnější opoziční straně měly připadnout za tolerování menšinové vlády ČSSD posty předsedů Poslanecké sněmovny i Senátu, a to tak, že se ČSSD zavázala hlasovat pro kandidáty navržené ODS (bod III. opoziční smlouvy). Dále se ČSSD zavázala, že bude respektovat právo ODS obsadit posty vedoucích v kontrolních orgánech Poslanecké sněmovny (Komise pro kontrolu Bezpečnostní informační služby, Komise pro kontrolu vojenského obranného zpravodajství), předsedy rozpočtového výboru Poslanecké sněmovny a prezidenta Nejvyššího kontrolního úřadu (bod V. opoziční smlouvy).

Obě zmiňované politické strany se v této smlouvě dohodly i na společném postupu při ustanovování orgánů Parlamentu České republiky (bod IV. opoziční smlouvy). Formálně se obě strany se zavázaly k tomu, že po celé volební období Poslanecké sněmovny 1998-2002 nevyužijí možnosti vyvolání hlasování o nedůvěře vládě a nevyužijí ani dalších ústavních možností k rozpuštění Poslanecké sněmovny, a bude-li tak učiněno jiným politickým subjektem v Poslanecké sněmovně, nepodpoří jej hlasy svých poslanců (bod VI. odst. 1 opoziční smlouvy).¹⁴⁸ Toto ale reálně zavazovalo hlavně ODS, jako hybnou sílu „opozice“ v Poslanecké sněmovně, a to v době politické nestability a zvrátů. ČSSD a ODS se pak ještě zavázaly z důvodu stability, prosperity a postavení České republiky ve světě, že budou na vyžádání předsedů stran nebo předsedů parlamentních klubů společně konzultovat způsob řešení zahraničně-politických a vnitropolitických otázek před jejich projednáváním na půdách obou komor Parlamentu České republiky (bod VIII. opoziční smlouvy).

ČSSD a ODS se zavázaly i k tomu, že do 12 měsíců od podepsání opoziční smlouvy předloží návrhy takových úprav Ústavy a dalších zákonů, které přesněji vytýčí kompetence jednotlivých ústavních orgánů, procedury jejich ustanovení a v souladu s ústavními principy České republiky posílí význam výsledku soutěže politických stran, tedy voleb (bod. VII. opoziční smlouvy). Cílem této části úmluvy bylo zamezení roztržičnosti politické scény, předejití do budoucna potencionálním problémům s vytvářením vládních koalic a stabilizace politického prostředí. Patrně nejvýznamněji se to projevilo přijetím zák. č. 204/2000 Sb., který novelizoval zákon o volbách do Parlamentu České republiky (zák. č. 247/1995 Sb. *o volbách do Parlamentu České republiky*, ve znění pozdějších předpisů, dále jen Volební zákon); novelizovaná část Volebního zákona byla nálezem Ústavního soudu Pl. ÚS 42/2000

¹⁴⁸ V bodě VI. odst. 2 opoziční smlouvy je uvedeno, že v případech hlasování o jednotlivých zákonech nejsou (včetně rozpočtu) nejsou zainteresované strany nikterak vázány.

ze dne 24. ledna 2001 zrušena (podrobněji viz níže).

Krom výše uvedeného bylo dohodnuto, že žádná ze zainteresovaných stran neuzavře koaliční smlouvu nebo dohodu se třetí politickou stranou, která by vedla ke vstupu této strany do vlády, nebo by vedla k přeobsazení funkcí určených v opoziční smlouvě. Dále se obě strany zavázaly k neuzavírání dohod o hlasování se třetími stranami na půdě Parlamentu České republiky. ČSSD se krom toho, že nebude tedy vytvářet vládní koalice s dalšími politickými stranami, zavázala i k tomu, že bez předběžné konzultace nebude za člena vlády navrhovat nestraníka (bod IX. opoziční smlouvy).

Opoziční smlouva byla vypověditelná za předpokladu, že by došlo k porušení, kteréhokoliv z jejích bodů (bod X. odst. 1 opoziční smlouvy). Pro případ, že by jedna ze stran dospěla k závěru, že smlouva není podstatným způsobem plněna a jsou zde důvody pro její vypovězení, měla tato strana požádat o svolání smířčího řízení, na které by každá ze zúčastněných stran delegovala po třech zplnomocněných zástupcích. Cílem takových smířčích řízení mělo být dosažení řešení sporné situace za uchování smlouvy v platnosti. Návrhy na řešení vzešlé ze smířčího řízení by pak projednaly příslušné orgány obou politických stran, které měly přijmout konečný závěr a seznámit s ním smluvního partnera. (bod X. odst. 2 opoziční smlouvy).

4.2.1 Hodnocení opoziční smlouvy

Dle prvotního názoru US a KDU-ČSL¹⁴⁹ byl akt opoziční smlouvy ve zřetelném rozporu s Ústavním pořádkem České republiky¹⁵⁰ (obecně vzato by do úvahy přicházely čl. 5 a čl. 6 Ústavy, rozebrání vlivu těchto ustanovení na standardní fungování vztahu vláda – opozice, viz výše). Dle mínění těchto politických stran by akt opoziční smlouvy mohl dokonce mít takový dopad, že vláda již není odpovědná Poslanecké sněmovně (jak je předpokládáno čl. 68 odst. 1 Ústavy). Z tohoto úhlu pohledu se jako nejproblematičtější jevila hlavně pasáž, v níž se ODS zavazuje nikdy neiniciovat hlasování o vyslovení nedůvěry vládě.¹⁵¹

¹⁴⁹ US a KDU-ČSL byly spolu s KSČM vedle ODS a ČSSD dalšími politickými stranami zastoupenými v Poslanecké sněmovně (Volby do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky konané ve dnech 19. - 20. 6. 1998 [online]. Volby.cz [10. 6. 2015]. Dostupné na <<http://www.volby.cz/pls/ps1998/u4>>).

¹⁵⁰ TABERY, E. *Vládeme, neruší: opoziční smlouva* s. 38.

¹⁵¹ Tamtéž.

Na základě výše uvedených skutečností US a KDU-ČSL¹⁵² reálně zvažovaly podání stížnosti k Ústavnímu soudu. Po jednáních s tehdejší prezidentem republiky Václavem Havlem však nakonec shledaly opoziční smlouvu byť za nestandartní, ale ne za protiústavní, a tudíž k podání stížnosti k Ústavnímu soudu nebylo přikročeno. Odpůrci se pak soustředili hlavně na veřejnou kritiku a na politický boj¹⁵³ se stranami opoziční smlouvy.¹⁵⁴

Na Ústavní soud byla přesto podána ústavní stížnost dle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy a § 72 odst. 1 písm. a zák. o ÚS pro zásah orgánů veřejné moci do ústavně zaručených práv a svobod fyzické nebo právnické osoby. Ústavní soud však došel ve svém nálezu ze dne 14. srpna. 1998, sp. zn. IV. ÚS 331/98 k závěru, že politické strany nelze považovat za orgány veřejné moci. Pouze v totalitních systémech státního zřízení je možná existence státostran, respektive jedné státostrany, která není oddělena od státu. Zde pak bývá obvyklým jevem, že orgány veřejné moci pouze přebírají rozhodnutí nejvyššího stranického orgánu. O takový systém se však v České republice nejedná. Krom toho opoziční smlouva není ani svou formou ani svým obsahem zásahem orgánu veřejné moci, jelikož obsahuje pouze politické normy, nikoliv právní. Dodržování opoziční smlouvy není proto právně závazné a ani vynutitelné. Z těchto důvodů proto Ústavnímu soudu nezbylo nic jiného než ústavní stížnost pro zjevnou neoprávněnost navrhovatele dle § 43 odst. 1 písm. c) zák. o ÚS odmítnout.

Dle mého mínění lze s odstupem doby vyvodit závěr, že tento svérázný akt, ačkoliv nesporně zajistil politickou stabilitu potřebnou pro fungování vlády a Parlamentu, pokřivoval vnímání systémů parlamentní demokracie jako střetu politických názorových ideologií. Hlavní tehdejší „opoziční“ síla ODS se z velké části vzdala funkce kontroly vlády, kterou má standartní opozice vykonávat (viz výše) za to, že jí vládní ČSSD přenechala některé významné posty. Dále dle mého soudu poslanci zvolení za oba tyto subjekty, pokud se nechtěli zprotivit pokynům svých mateřských stran, měli radikálně omezeny prostředky k hájení protichůdných zájmů svých voličských základů. Opoziční smlouvu nelze však považovat za porušení čl. 26 Ústavy, podle kterého poslanci (i senátoři) vykonávají svůj mandát osobně, v souladu se svým slibem a nejsou přitom vázáni žádným příkazem, protože

¹⁵² KSČM nijak výrazně proti opoziční smlouvě nevystupovala a považovala ji za možnou cestu z izolace (tamtéž s. 39).

¹⁵³ Jako odezva na opoziční smlouvu se zformovala koalice čtyř pravostředových stran, která vystupovala pod názvem Čtyřkoalice. Tato byla tvořena US, DEU (tyto dvě politické strany se v roce 2001 sloučily), ODA a KDU-ČSL a působila na české politické scéně mezi lety 1998 – 2002. Jedním z jejich nejvýznamnějších úspěchů bylo vítězství v senátních volbách v roce 2000, kdy získaly 17 z 27 mandátů a tím připravila ODS a ČSSD o většinu v Senátu. Čtyřkoalice zanikla v roce 2002 z důvodu, že KDU-ČSL odmítla kandidovat ve volbách do Poslanecké sněmovny s ODA kvůli jejímu problematickému financování. Pod názvem Koalice šly do těchto voleb společně už jen KDU-ČSL a US-DEU (LINHART, Miloslav. *Čtyřkoalice 1998* [online]. E-Polis.cz, 14. duben 2005 [cit. 18. května 2015]. Dostupné na < <http://www.e-polis.cz/clanek/ctyrkoalice-1998.html> >).

¹⁵⁴ TABERY, E. *Vládeme, nerušit: opoziční smlouva* s. s. 38-39.

pokud by jednotlivý poslanec těchto politických stran jednal v rozporu s ustanovením opoziční smlouvy, nemohl být za to právně sankcionován. V úvahu by přicházely pouze politické sankce (např. vyloučení z politické strany), ke kterým by mohla přistoupit jejich „mateřská“ strana. Toto ostatně potvrdil i Ústavní soud ve výše uvedeném nálezu ze dne 14. srpna. 1998, sp. zn. IV. ÚS 331/98 v němž se konstatuje, že dokument opoziční smlouvy obsahuje pouze politické normy, nikoliv právní, a tudíž dodržování opoziční smlouvy není proto právně závazné a ani vynutitelné.

4.1.2 Tzv. toleranční patent¹⁵⁵

V roce 1999 měla vláda ČSSD značné nesnáze se schvalováním státního rozpočtu na příští rok. Když ani na začátku roku 2000 nebyl státní rozpočet stále přijat, hrozilo rozpočtové provizorium, které by znamenalo omezené fungování státu. Nastalé situace chtěla využít ODS k prosazení svých cílů a vyvolala tzv. smírčí řízení dle opoziční smlouvy.¹⁵⁶

Výsledkem pak bylo, že ODS podpoří v Poslanecké sněmovně přijetí státního rozpočtu a ČSSD přistoupí na dodatek opoziční smlouvy, tzv. toleranční patent.¹⁵⁷ „Toleranční patent“ se skládal z pěti jednotlivých dohod uzavřených na základě společného prohlášení delegací ČSSD a ODS ze dne 14. ledna 2000. Konkrétně se jedná o dohodu o státním rozpočtu na rok 2000 a rozpočtovém výhledu, dohodu o základních parametrech změny volebního systému, dohodu o přípravě České republiky na vstup do EU, dohodu o vzájemném vymezení věcných podmínek tolerance menšinové vlády a dohodu o komunikaci parlamentních klubů.

V dohodě č. 1 o státním rozpočtu na rok 2000 a rozpočtovém výhledu bylo řešeno krom státního rozpočtu hlavně daňová problematika, vznik státního fondu pro rozvoj bydlení a státního fondu dopravy. Mimo toho se ČSSD zavázala k postupnému snižování deficitů státních rozpočtů tak, aby byl státní rozpočet na rok 2003 vyrovnaný.¹⁵⁸

V dohodě č. 2 o základních parametrech změny volebního systému bylo stanoveno, že vláda urychleně vypracuje novelu Volebního zákona, která výrazně usnadní do budoucna

¹⁵⁵ Soubor pěti dohod mezi ODS a ČSSD uzavřených na základě společného prohlášení delegací ČSSD a ODS ze dne 14. ledna 2000 (tzv. toleranční patent) [online] dostupný z <<http://www.vlada.cz/assets/clenove-vlady/historie-minulych-vlad/prehled-vlad-cr/1993-2010-cr/milos-zeman/Spolecne-prohlaseni-delegaci-ODS-a-CSSD.pdf>> [15. 6. 2015].

¹⁵⁶ Tamtéž s. 63.

¹⁵⁷ Tamtéž.

¹⁵⁸ Ke splnění tohoto bodu však nikdy nedošlo (tamtéž).

vznik funkční a stabilní většinové vlády složené maximálně ze dvou politických subjektů. Byly zde již vytyčeny základní pilíře, na kterých tato novela měla být vystavěna. Těmito pilíři mělo být posílení většinových prvků v poměrném volebním systému, vytyčení 35 volebních krajů a přerozdělování mandátů na základě d'Hondtovy metody. Přijetí takovéto novely volebního zákona ostatně již předpokládala v určité podobě samotná opoziční smlouva v bodě VII. (k této novele podrobněji viz níže).

Dohoda č. 3 o přípravě České republiky na vstup do EU měla za hlavní úkol vytyčit spolupráci při harmonizaci práva ČR a EU. K této dohodě došlo proto, že jak ODS, tak ČSSD deklarovaly, že považují vstup České republiky do EU za národní zájem. V této dohodě pak bylo výslovně určeno, že zainteresované strany nebudou používat argumentačně právních norem ES k prosazování vlastních programových zásad, které nesouvisí s evropskou politikou.

V dohodě č. 4 o vzájemném vymezení věcných podmínek tolerance menšinové vlády bylo stanoveno mnoho obsahově nesourodých ujednání. Za všechny lze jmenovat požadavek posunu v privatizačních procesech, dalším důležitým bodem byla stabilizace vynakládaných prostředků na státní administrativu a zachování stávajícího stavu ve zdravotnictví.

Dohoda č. 5 o komunikaci poslaneckých a senátorských klubů zakotvovala mechanismus synchronizovaného postupu parlamentních klubů ČSSD a ODS při schůzích Poslanecké sněmovny i Senátu.

Poté, co byl 26. 1. 2000 tzv. toleranční patent podepsán, byl zde již jasně zřetelný vliv ODS na vládu ČSSD, dokonce by se mohlo zdát, že byla mezi ČSSD a ODS vytvořena již jakási pseudokoalice, byl vypracován společný program, zainteresované strany si rozdělily mezi sebou křesla ve státních institucích a došlo i na dohodu o státním rozpočtu.¹⁵⁹

4.1.3 Problematická novela (zák. č. 204/2000 Sb.) zákona o volbách do Parlamentu České republiky

Patrně nejdůležitějším odkazem opoziční smlouvy pro budoucnost mělo být přijetí zák. č. 204/2000 Sb., který novelizoval Volební zákon (dále jen novel. Voleb. zák.), tak jak to předpokládal samotný text opoziční smlouvy v bodě VII. a konkretizovala dohoda č. 2 tolerančního patentu. Hlavním cílem této novely bylo umožnit po volbách do Poslanecké

¹⁵⁹ Tamtéž.

sněmovny vznik funkční a stabilní většinové vlády.

Tato novela hodlala zachovat pro volby do Poslanecké sněmovny systém poměrného zastoupení, tak jak to předpokládá i Ústava v čl. 18 odst. 1. Avšak v případě volebních krajů, kdy podle stavu před jejím přijetím novely existovalo 8 volebních krajů (§ 27 Volebního zákona před novelou),¹⁶⁰ byl počet volebních krajů zvýšen na 35 (§ 27 novel. Voleb. zák.) s tím, že nejnižším počtem mandátů ve volebním kraji budou 4 (§ 48 odst. 4 novel. Voleb. zák.). Přepočítání odevzdaných hlasů na mandáty se nemělo již konat dle Hagen–Bischoffovy metody volebního čísla ve dvou skrutiniích,¹⁶¹ ale modifikovanou d'Hondtovou metodou volebního dělitele¹⁶² v jediném skrutiniu (§ 50 odst. 1, 2, 3 novel. Volebního zákona). Tato modifikace spočívala v tom, že prvním dělitelem mělo být číslo 1,42 (§ 50 odst. 1 novel. Voleb. zák.).¹⁶³ Kromě tohoto tato novela přinesla i rapidní zvýšení uzavíracích klauzulí pro koalice a to pro dvoučlenné ze 7 % na 10 % , tříčlenné z 9 % na 15 % a z 11 % na 20 % pro čtyř a vícečlenné koalice (§ 49 odst. 1 písm. b, c, d před novelizací i novel. Voleb. zák.).¹⁶⁴

¹⁶⁰ Volební kraje byly vytyčeny v souladu s územím krajů a územím hlavního města Prahy dle § 2 a § 3 zák. č. 36/1960 Sb., o územním členění státu, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁶¹ Podle Hagen–Bischoffova metoda volebního čísla se pro každý volební obvod vypočte volební číslo, kterým se pak dělí počty hlasů odevzdaných ve voleném obvodu pro jednotlivé strany. Pro výpočet volebního čísla je ustanoven vzorec: volební číslo = platné hlasy odevzdané ve volebním obvodu / (mandáty připadající na volební obvod + 1). Takovýto postup se v České republice používal pro první skrutinium pro volby do Poslanecké sněmovny do roku 1998 (HOLLÄNDER, P. *Základy*, s. 302-303 a LEBEDA, T. *Hlavní proměnné*, s. 433). Zvýšení dělitele při výpočtu volebního čísla o 1, má za účel snížit počet zbytkových hlasů.

Přesto tento postup zanechává zbytky; jsou pak dvě možnosti jak v dalším skrutiniu přiřadit mandát, a to metodou největšího zbytku a metodou největšího průměru (HOLLÄNDER, P. *Základy*, s. 303 a LEBEDA, T. *Hlavní proměnné*, s. 433).

Dle metody největšího zbytku se nerozdělené mandáty přerozdělují politickým stranám na základě největšího zbytku nerozdělených hlasů v předchozím skrutiniu (HOLLÄNDER, P. *Základy*, s. 303 a LEBEDA, T. *Hlavní proměnné*, s. 434). Tato metoda byla používána pro volby do Poslanecké sněmovny v České republice do roku 1998 pro druhé celostátní skrutinium (LEBEDA, T. *Hlavní proměnné*, s. 435).

Dle metody největšího průměru se pak zbytkové mandáty rozdělí mezi politické subjekty podle největšího průměru, který připadá na mandát, o jehož přidělení se jedná.

Po přidělení mandátu je nutné danému subjektu vypočítat průměr nový. Takto může být politickému subjektu v dalším skrutiniu přidělen i více než jeden dodatečný mandát. Hagen–Bischoffova metoda volebního čísla je v této variantě používán např. pro volby do Lucemburského parlamentu. (HOLLÄNDER, P. *Základy*, s. 303 a LEBEDA, T. *Hlavní proměnné*, s. 435).

¹⁶² Standartní forma této metody funguje následovně: Počet platných hlasů pro každý politický subjekt je vydělen číselnou řadou 1, 2, 3, 4 atd. Z takto vzniklé číselné matice se přidělují stranám mandáty dle číselné řady dané velikosti čísel, která byla získána dělením. Tento způsob přepočte hlasy na mandáty v jediném skrutiniu bez toho aniž by zůstaly zbytkové hlasy nebo mandáty. Tento způsob přepočte hlasy na mandáty v jediném skrutiniu bez toho aniž by zůstaly zbytkové hlasy nebo mandáty (HOLLÄNDER, P. *Základy*, s. 303 obdob. LEBEDA, T. *Hlavní proměnné*, s. 436).

¹⁶³ Takto modifikovaná metoda d'Hondtova volebního dělitele je stále používána pro přepočítání odevzdaných hlasů na mandáty ve volbách do zastupitelstev krajů (§ 43 odst. 2 zák. č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů a změně dalších předpisů, ve znění pozdějších předpisů).

¹⁶⁴ Kromě těchto „problematických“ ustanovení byla např. v § 39 novel. Voleb. zák. zredukována i možnost udělení preferenčního hlasu z původních 4 (§ 39 odst. 1 Volebního zákona před novelou) na 2.

Tehdejší prezident republiky Václav Havel podal dle § 64 odst. 1 písm. a zák. o ÚS proti výše uvedeným ustanovením návrh na jejich zrušení.¹⁶⁵ Posléze ještě skupina 33 senátorů podala návrh dle § 64 odst. 1 písm. b zák. o ÚS na zrušení krom výše uvedeného¹⁶⁶ i na zrušení ustanovení § 31 odst. 4 Volebního zákona, které stanovovalo kauci 40 000 Kč. Tato finanční částka měla být složena ve všech volebních krajích, ve kterých politický subjekt podával kandidátní listinu. Dále pak senátorský návrh směřoval také proti § 85 věty třetí Volebního zákona upravující náhradu volebních nákladů způsobem, že politickému subjektu, který ve volbách získal nejméně 2 % z celkového počtu platných hlasů, bude za každý odevzdaný hlas uhrazeno 30 Kč ze státního rozpočtu.^{167; 168}

Ústavní soud ve svém nálezu ze dne 24. ledna. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 42/2000 došel k závěru, že ustanovení zakotvující 35 volebních krajů, 4 mandáty jako nejmenší možný počet na volební kraj a zavedení modifikované d'Hondtovy metody pro přepočítání odevzdaných hlasů na mandáty jsou v rozporu s čl. 1, čl. 5, čl. 9 odst. 2 a čl. 18 odst. 1 Ústavy a čl. 22 LZPS. Ustanovení o volební kauce pak shledal v rozporu s čl. 5 Ústavy a čl. 22 Listiny a ustanovení o volebních náhradách čl. 5 Ústavy a čl. 22 LZPS. Proto se rozhodl vyhovět všem námitkám s výjimkou návrhu na zrušení uzavíracích klauzulí. Tyto byly sice Ústavním soudem shledány jako účelové, nikoliv však v rozporu s ústavním pořádkem. Ústavní soud argumentačně opíral své rozhodnutí hlavně o čl. 18 odst. 1 Ústavy, dle kterého se volby do Poslanecké sněmovny konají dle zásad poměrného zastoupení a výše uvedené podstatné změny primárních znaků volebního systému tak v souhrnu překračují meze zásad poměrného systému, které pak ztrácí na své podstatě.¹⁶⁹

Závěry Ústavního soudu o neústavnosti výše uvedených integračních prvků považují za správné, avšak dle mého mínění je chybou, že Ústavní soud nezrušil i ustanovení zakotvující pro koalice neadekvátně zvýšené uzavírací klauzule vstupu do Poslanecké sněmovny, a že tento stav trvá až do současnosti. Ztotožňuji se na tomto místě s názorem, že v souladu s principem rovnosti by každá volební kandidátka měla mít stejné postavení, ať již se jedná o kandidátku jedné velké politické strany nebo politické strany spolu s nezávislými

¹⁶⁵ Nález Ústavního soudu ze dne 24. ledna 2001, sp.zn. Pl.ÚS 42/2000, bod 1.

¹⁶⁶ Ústavní soud návrh senátorů v části, která se shodovala s návrhem prezidenta, usnesením odmítl z důvodu překážky věci zahájené s tím, že skupina senátorů má právo účastnit se řízení o dříve podaném návrhu jako vedlejší účastník. Ve zbytku byly návrhy v zájmu hospodárnosti řízení spojeny ke společnému řízení (tamtéž, bod. 6).

¹⁶⁷ Problematikou volebních kavic a s ní souvisejících volebních náhrad vázaných na % získaných hlasů se Ústavní soud zabýval již ve svém nálezu ze dne 13. října. 1999, sp.zn. Pl.ÚS 39/98. V tomto nálezu však toto shledal v adekvátní výši a vzájemném poměru jako přípustné.

¹⁶⁸ Nález Ústavního soudu ze dne 24. ledna 2001, sp.zn. Pl.ÚS 42/2000, bod 2.

¹⁶⁹ Tamtéž, bod 6.

kandidáty nebo několika politických stran. Existence adekvátní uzavírací klauzule je jistě nutná pro zajištění míry integrace politické reprezentace, která je potřebná k tomu, aby složení zákonodárského sboru umožnilo formaci většiny potřebné pro přijetí rozhodnutí a pro vznik vlády opřené o parlamentní důvěru.¹⁷⁰ Pokud ale strany vytvoří koalici a přislíbují tím voličům adekvátní povolební spolupráci, nemají být kvůli tomu diskriminovány potřebou dosáhnout násobku 2, 3 a 4 základní uzavírací klauzule podle počtu členů koalice. Připustí-li možnost většího rizika rozkolu v koalici než v rámci jediného politického subjektu, které by bylo třeba vyrovnat určitým zvýšením uzavírací klauzule, tak i přesto vzorec základní uzavírací klauzule krát 2, 3, 4 podle počtu členů koalice je takovému riziku neadekvátní.¹⁷¹ Tyto vysoké nepřiměřené uzavírací klauzule pro koalice měly zcela očividně za úkol pojistit postavení velkých politických stran tím, že zamezí vstupu do Poslanecké sněmovny dalšímu silnému subjektu složeného z několika menších politických stran, které by jim ve Sněmovně mohly činit problémy a ztrpčovat bytí.¹⁷²

Po té co Ústavní soud svým nálezem shledal tato ustanovení za protiústavní a z toho důvodu je zrušil, bylo třeba adekvátně zaplnit vzniklé mezery ve Volebním zákoně. Tak se stalo přijetím zák. č. 37/2002 Sb. Tato novela zavedla přepočítání odevzdaných hlasů na mandáty standardní d'Hondtovou metodou volebního dělitele¹⁷³ (§ 50 odst. 1, 2, 3 zák. č. 247/1995 Sb., *o volbách do Parlamentu České republiky*, ve znění novely zák. č. 37/2002 Sb.). Novelizované znění v § 26 Volebního zákona zakotvilo 14 volebních krajů, které územně kopírují vyšší územní samosprávné celky.¹⁷⁴ V § 31 byl doplněn odstavec 4, který zavedl povinnost zaplacení příspěvku 15 000 Kč v každém volebním kraji, ve kterém se politický subjekt rozhodl kandidovat. A do § 85 byl přidán text, kterým se zavedl příspěvek ve výši 100 Kč za každý hlas subjektu, který překročil ve volbách do Poslanecké sněmovny 1,5 % počtu odevzdaných hlasů. Krom tohoto byla zachována možnost udělení preferenčního hlasu dvěma kandidátům (§ 39 Volebního zákona), stanovená zák. č. 204/2000 Sb. Nově však bylo udělení preferenčních hlasů zefektivněno snížením hranice pro postup na volitelnou

¹⁷⁰ Tamtéž, bod 3.

¹⁷¹ V současné praxi jsou uzavírací klauzule pro koalice částečně obcházeny. Ve volbách do Poslanecké sněmovny se na kandidátních listinách jednoho politického subjektu objevují vedle vlastních členů a nestraníků i členové jiných politických subjektů. Např. v roce 2013 ve volbách do Poslanecké sněmovny figurovalo na kandidátních listinách Úsvitu přímé demokracie Tomia Okamury i několik členů Věcí veřejných (někteří byli zvoleni do Poslanecké sněmovny - viz Volby do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky konané ve dnech 25.10. - 26. 10. 2013 [online]. Volby.cz [10. 6. 2015]. Dostupné na <<http://www.volby.cz/pls/ps2013/ps111?xjazyk=CZ&xkraj=0&xstrana=17&xv=2&xt=1>>)

¹⁷² Takto zvýšené uzavírací klauzule byly namířeny proti tzv. Čtyřkoalici. Podrobnosti viz výše pozn. pod čarou č. 144.

¹⁷³ Viz výše pozn. pod čarou č. 162.

¹⁷⁴ Vymezené v čl. 1 Ústavního zákona Parlamentu České republiky č. 337/1997 Sb. *o vytvoření vyšších územních samosprávných celků*, ve znění pozdějších předpisů.

pozici, když oproti dřívějším 10 % přednostních hlasů (§ 50 odst. 5 před novelou) dle nového znění 50 odst. 5 postačovalo již pouze 7 % takovýchto hlasů z celkového počtu odevzdaného ve volbách v daném volebním kraji pro konkrétní politický subjekt.¹⁷⁵

Dle mého názoru tato novela zavedla v rozumné míře do poměrného systému integračního prvky. Je pravdou, že neumožňuje vznik superstabilního politického prostředí, ale je dobrým kompromisem mezi potenciální systémovou stabilitou vládních kabinetů a zachováním reprezentace politické plurality na půdě Poslanecké sněmovny.

¹⁷⁵ Zák. č. 480/2006 Sb. novelizoval znění § 39 a § 50 odst. 5 Volebního zákona tak, že znovuzavedl možnost udělení 4 preferenčních hlasů a pro postup na volitelnou pozici byla hranice snížena na 5 % takovýchto hlasů z celkového počtu odevzdaného ve volbách v daném volebním kraji pro konkrétní politický subjekt. Tento stav trvá až do současnosti.

Závěr

Ve své diplomové práci jsem se věnoval Ústavněprávnímu postavení opozice. Své bádání jsem zaměřil na právní status vládní opozice v českém parlamentu, zejména na vztah mezi vládou a její většinou na jedné straně a opoziční menšinou na straně druhé v obou komorách Parlamentu. V Senátu však může jít i o vztah opoziční většiny s vládní menšinou (viz výše). K tomuto tematickému zaměření mě vedl fakt, že z hlediska postavení politické opozice se jedná zcela jistě o vztah nejdůležitější.

Při hledání odpovědi na v úvodu práce položenou výzkumnou otázku, zda status vládní opozice v právním prostředí českého parlamentu je dostatečný, jsem musel vycházet z faktu, že v celém právním řádu České republiky je jediná zmínka o opozici v § 78 odst. 4 JŘPS „Schválená výše příspěvku se pro poslanecké kluby nevládních politických stran násobí koeficientem 1,3 a poskytuje se v upravené výši.“ Ostatní práva a povinnosti jsem z důvodu zaměření práce na právní problematiku musel vyvozovat z důkladné analýzy právních předpisů, judikatury Ústavního soudu a odborné literatury. Jelikož vhodná zahraniční odborná literatura byla pro mě obtížně dosažitelná, použil jsem ve dvou případech v ní uvedené informace prostřednictvím jejich citací v odborné literatuře tuzemské.

Na základě tohoto výzkumu jsem shledal status vládní opozice v právním prostředí českého parlamentu za dostatečný. Český právní řád umožňuje vládní opozici adekvátně vykonávat funkce alternativy, kontroly a kritiky vlády, které má být opozice demokratickém právním řádu schopna konat. Zatímco však funkce kritiky vlády a vytváření určité alternativy k ní jsou dle mého názoru spíše politologického rázu, funkce kontroly vlády má pak zřetelné zakotvení v právním řádu. Shledal jsem, že ke kontrole vlády právní řád opozici poskytuje dostatečné množství nástrojů. U některých z nich by ale bylo vhodné adekvátně zvýšit jejich efektivitu, aby k nim bylo ze strany vlády a její sněmovní většiny, popřípadě i většiny senátní, přistupováno s větší vážností.

Dle mého názoru je potřebné zvýšení efektivitu hlavně u interpelace a poskytování informací související s výkonem poslaneckých a senátorských funkcí jakožto nástrojů kontroly vlády ze strany opozice. Zde bych navrhoval *de lege ferenda* inspirování se např. Ústavou Slovenské republiky¹⁷⁶ a zavést vedle odpovědnosti vlády jako celku Poslanecké sněmovně odpovědnost každého jednotlivého člena vlády Sněmovně samostatně. Na základě této odpovědnosti by mohla být Sněmovnou vyslovena individuální nedůvěra jednomu

¹⁷⁶ Čl. 116 odst. 1 a 3 ústavní zákon Slovenské národní rady č. 460/1992 Sb., *Ústava Slovenské republiky*, ve znění pozdějších předpisů.

každému členu vlády, který by pak byl odvolán prezidentem republiky. Dotazovaní členové vlády by pak museli přistupovat k odpovědím skutečně zodpovědně, neboť dotazovaný by svým jednáním mohl vzbudit určitou nelibost i u některých vládních členů parlamentu a hrozilo by mu reálné vyslovení nedůvěry. Krom tohoto bych ve vztahu k interpelacím navrhol úměrné zvýšení počtu potřebných poslaneckých hlasů pro přijetí souhlasného stanoviska Sněmovny k odpovědi člena vlády. Pokud se dle úpravy de lege lata interpelace dostane až do stádia, kdy Poslanecká sněmovna zaujímá usnesením stanovisko, je souhlasné stanovisko vládní většinou zpravidla odhlasováno.^{177; 178}

Některá práva a povinnosti jsou opozici garantována na bázi ústavněprávních zvyklostí. Takovéto zakotvení však může být problematické, protože ústavněprávní zvyklosti jsou dle mínění části odborné veřejnosti právně nezávazné a nevymahatelné.¹⁷⁹ Z důvodu předejití budoucím sporům a případnému omezení postavení opozice se domnívám, že by bylo vhodné dosavadní práva a povinnosti zakotvené ústavněprávními zvyklostmi přenést do předpisu příslušné právní formy.

Za takovou to ústavněprávní zvyklost je např. možné považovat právo opozice na účast ve vedení Poslanecké Sněmovny a popřípadě i Senátu, měla-li by zde vládní opozice menšinu. Z toho důvodu (i vedle dalších důvodů uvedených viz výše) de lege ferenda navrhuji, aby do JŘPS i JŘS byly zakotveny kvóty umožňující každému „původnímu“ poslaneckému i senátorskému klubu mít zástupce ve vedení své komory.

V české praxi se ve vztahu vlády a opozice vytvořilo od vzniku samostatné České republiky v roce 1993 mnoho neortodoxních a často problematických praktik a výstupů. Za nejproblematictější považuji akt tzv. opoziční smlouvy z roku 1998 s jejím dodatkem tzv. tolerančním patentem z roku 2000. Tehdejší nejsilnější opoziční strana ODS se tímto aktem vzdala funkce kontroly vlády, kterou má standartní opozice v demokracii vykonávat, za to, že jí vládní ČSSD přenechala některé významné posty, např. předsednické křeslo v Poslanecké sněmovně a Senátu. Nejdůležitějším odkazem opoziční smlouvy pro budoucnost měla být novela (zák. č. 204/2000 Sb.) Volebního zákona, jejímž hlavním cílem bylo zamezení roztříštěnosti politické scény a možnost vytvoření stabilní vlády, čehož mělo být dosaženo zavedením integračních prvků do poměrného volebního systému. Velká část takto novelizovaných ustanovení Volebního zákona však byla zrušena Ústavním soudem nálezem Pl. ÚS 42/2000 ze dne 24. ledna. 2001.

¹⁷⁷ Viz níže pozn. pod čarou č. 59.

¹⁷⁸ FILIP, J. *Vybrané kapitoly*, s. 224.

¹⁷⁹ Např. HASENKOPF, Pavel. *Tlustá čára za ústavními zvyklostmi*. *Blog.aktualně.cz* [online]. Publikováno 13. 7. 2013 [citováno 1. 6. 2015]. Dostupné z: <<http://blog.aktualne.cz/blogy/pavel-hasenkopf.php?itemid=20487>>.

Nesouhlasím se současným zněním § 49 odst. 2 písm. b, c, d, Volebního zákona, v němž jsou zakotveny neadekvátně zvýšené uzavírací klauzule pro vstup koalic do Poslanecké sněmovny, které jako „pohrobci“ opoziční smlouvy přetrvaly do současnosti. Subjekt kandidující samostatně musí dosáhnout alespoň 5 % z celkového počtu odevzdaných hlasů ve volbách, koalice složená ze dvou, tří, čtyř a více členů pak musí v souladu s počtem členů dosáhnout násobku 2, 3 a 4 základní uzavírací klauzule. Připustím-li větší riziko rozvratu koalice než celistvého politického subjektu, které by bylo třeba vyrovnat určitým zvýšením uzavírací klauzule, tak i přesto vzorec základní uzavírací klauzule krát 2, 3, 4 (podle počtu členů koalice) je takovému riziku nepřiměřené. Z toho důvodu de lege ferenda navrhuji, aby zvýšené uzavírací klauzule pro koalice byly zrušeny, neboť je považuji za diskriminační a v praxi bývají i obcházeny. Pokud připustím smysluplnost jejich zachování, jsem toho názoru, že vhodnou alternativou k danému stavu by byl návrat k hodnotám 7 %, 9 % a 11 %, tak jak byly zakotveny v § 49 odst. 2 písm. b, c, d, Volebního zákona před novelou zák. č. 204/2000 Sb.

Seznam použitých zdrojů

Monografie, sborníky, slovníky a komentáře

- BAHÝLOVÁ, Lenka a kol. (eds). *Ústava České republiky: komentář*. Praha: Linde, 2010, 1533 s. ISBN 9788072018147.
- DAHL, Robert. Preface. In: DAHL, Robert (ed). *Political Opposition in Western Democracies*. New Haven and London: Yale University Press, 1968, xiii-xxi p. (univerzální definice politické opozice přelož. a použ. v KUBÁT, Michal. *Politická opozice v teorii a střeoevropské praxi: (vybrané otázky)*. Praha: Dokořán, 2010, 199 s. ISBN 9788073632854).
- ETRÁČKOVÁ, Věra, KRAUS, Jiří a kol. *Akademický slovník cizích slov: [A-Ž]*. Praha: Academia, 1997, 834 s. ISBN 8020006079.
- . *Teo* stran. Brno: Barrister, 1998, 263 s. ISBN 8085947315.
- FILIP, Jan. *Vybrané kapitoly ke studiu ústavního práva*. 2. dopl. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2001. Edice učebnic Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně, s. 458. ISBN 8021025921.
- HOLLÄNDER, Pavel, ŠIMÍČEK, Jan, FILIP, Jan. (eds). *Zákon o Ústavním soudu: komentář*. 2. přeprac. a rozšíř.vydání. Praha: C. H. Beck, 2007, 896 s. ISBN 9788071795995.
- HOLLÄNDER, Pavel. *Základy všeobecné státovědy*. 2. rozšíř. vyd. (Ve Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk 1. vyd.). Plzeň: Nakladatelství a vydavatelství Aleš Čeněk, 2009, s. 364. ISBN 9788073801786.
- JIRÁSEK, Jiří a kol. *Ústavní základy organizace státu*. Praha: Leges, 2013, 368 s. ISBN 9788087576571.
- KLÍMA, Karel (ed) a kol. *Komentář k Ústavě a Listině*. 2. rozšíř. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009. 1441 s. ISBN 9788073801403.
- KUBÁT, Michal. *Politická opozice v teorii a střeoevropské praxi: (vybrané otázky)*. Praha: Dokořán, 2010, 199 s. ISBN 9788073632854.
- KUCHARSKÝ, Pavel, VRÁNEK, Čestmír. *Latinsko Český slovník*. 2. vydání. Praha: Státní pedagogické nakladatelství, 1957. 483 s.
- KYSELA, Jan, WINTER, Jan. *Zákonodárny proces v Parlamentu*. In BOHADLO, David a kol. *Legislativní proces (teorie a praxe)*. Praha: Ministerstvo vnitra ČR, 2011, 97-114 s. ISBN 9788073120740.

- NEUBAUER, Zdeněk. *Státověda a teorie politiky*. Vyd. 3., v Sociologickém nakladatelství 1. Praha: Sociologické nakladatelství, 2006, 339 s. ISBN 8086429512.
- OTTO, Jan. *Malý Ottův slovník naučný dvoudílný: příruční kniha obecných vědomostí. Díl 2, L-Ž*. Praha, 1906, 1208 s.
- SCHNEIDER, Hans-Petr: Die Opposition. In SCHNEIDER, Hans-Petr, ZEH, Wolfgang (eds). *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland*. Berlin; New York: de Gruyter, 1989, 1055-1086 s. (problematika podání návrhu Ústavnímu soudu na zrušení právního předpisu jako právo a povinnost opozice přelož. a použ. WINTR, Jan. *kultura*. Praha: Auditorium, 2010, 432 s. ISBN 8087284135).
- SLÁDEČEK, Vladimír, MIKULE, Vladimír, SYLOVÁ, Jindřiška (eds). . Praha: C.H. Beck, 2007, 935 s. ISBN 9788071798699.
- ŠÁMAL, Pavel a kol. (eds). *Trestní řád. Komentář. 7. vyd.*. Praha: C. H. Beck, 2013, 4 700 s. SBN 9788074004650.
- ŠIMÍČEK, Vojtěch. Materiální ohnisko ústavního pořádku, jeho ochrana a nález Ústavního soudu ve věci M. Melčáka. In Klokočka, Vladimír (ed). - *liber amicorum*. Praha: Linde Praha, 2009. s. 217-234. ISBN 9788072017911.
- TABERY, Erik. *Vládeme, nerušit: opoziční smlouva a její dědictví*. Praha: Paseka, 2006, 300 s. ISBN 8071854468.
- WINTR, Jan. *kultura*. Praha: Auditorium, 2010, 432 s. ISBN 8087284135.
- ŽALOUDEK, Karel. *Encyklopedie politiky. 2. přeprac. a aktualiz. Vyd.* Praha: Libri, 1999, 559 s. ISBN 8085983753.

Odborné články

- NOVÁK, Miroslav. Systémy politických stran a základní modely opozice. *Sociologický časopis*, 1995 roč. 31, č. 3, 305-320 s.
- LEBEDA, Tomáš. Hlavní proměnné proporčních volebních systémů. *Sociologický časopis*, 2001 roč. 37, č. 4, 425-448 s.
- ZBÍRAL, Robert. Kvantitativní analýza působení vyšetřovacích komisí Poslanecké sněmovny v letech 1996 – 2006. *Politologický časopis*, 2010, roč. 17, č. 1, 82-101 s.
- FOUKAL, Martin. JUDr. Pavel Rychetský: „Kompetence a postavení českého Ústavního soudu jsou velmi dominantní.“. *Ad Notam*, 2013, roč. 18, č. 3, 23-27 s.

Právní předpisy

- *Listina základních práv a svobod*, součástí ústavního pořádku České republiky, vyhlášené v č. 2/1993 Sb., ve znění pozdějších předpisů.
- Ústavní zákon České národní rady č. 1/1993 Sb., *Ústava České republiky*, ve znění pozdějších předpisů.
- Ústavní zákon Parlamentu České republiky č. 337/1997 Sb. *o vytvoření vyšších územních samosprávných celků*, ve znění pozdějších předpisů.
- Ústavní zákon Národního shromáždění Československé republiky č. 121/1920 Sb., *Ústavní listina Československé republiky*, ve znění pozdějších předpisů.
- Ústavní zákon Ústavodárného Národního shromáždění Československé republiky č. 150/1948 Sb., *Ústava Československé republiky*, ve znění pozdějších předpisů.
- Ústavní zákon Parlamentu České republiky č. 110/1998 Sb., *o bezpečnosti České republiky*, ve znění pozdějších předpisů.
- Ústavní zákon Slovenské národní rady č. 460/1992 Sb., *Ústava Slovenské republiky*, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 90/1995 Sb., *o jednacím řádu Poslanecké sněmovny*, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 107/1999 Sb. *o jednacím řádu Senátu*, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 182/1993 Sb., *o Ústavním soudu*, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 309/1999 Sb., *o sbírce zákonů a sbírce mezinárodních smluv*, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 247/1995 Sb., *o volbách do Parlamentu České republiky*, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon České národní rady č. 2/1969 Sb., *o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České socialistické republiky*, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 35/1989 Sb., *o jednacím řádu České národní rady*, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 309/1999 Sb., *o sbírce zákonů a sbírce mezinárodních smluv*, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 99/1963 Sb. *Občanského soudního řádu*, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 412/2005 Sb., *o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti*, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 101/2000 Sb., *o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů*, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 280/2009 Sb., *Daňový řád*, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 154/1994 Sb., *o bezpečnostní a informační službě*, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 130/2000 Sb., *o volbách do zastupitelstev krajů a změně dalších předpisů*, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 36/1960 Sb., *o územním členění státu*, ve znění pozdějších předpisů.

- Zákon č. 204/2000 Sb., kterým se mění zákon č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů, ve znění zákona č. 212/1996 Sb. a nálezu Ústavního soudu uveřejněného pod č. 243/1999 Sb., zákon č. 99/1963 Sb., Občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 37/2002 Sb., kterým se mění zákon č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů, ve znění zákona č. 212/1996 Sb., nálezu Ústavního soudu uveřejněného pod č. 243/1999 Sb., zákona č. 204/2000 Sb. a nálezu Ústavního soudu uveřejněného pod č. 64/2001 Sb., a zákon č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů a o změně některých zákonů, ve znění zákona č. 273/2001 Sb.
- Zákon č. 480/2006 Sb., kterým se mění zákon č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 273/2008 Sb., o Policii ČR, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 289/2005 Sb., o Vojenském zpravodajství, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 141/1961 Sb., Trestní řád, ve znění pozdějších předpisů.
- Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod, Řím, 4. 11. 1950 ve sdělení federálního ministerstva zahraničních věcí č. 209/1992 Sb., o Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod a Protokolů na tuto Úmluvu navazujících.
- Mezinárodní pakt o občanských a politických právech, New York, 19. 12. 1966 ve vyhlášce ministra zahraničních věcí Československé socialistické republiky č. 120/1976 Sb., o Mezinárodním paktu o občanských a politických právech a Mezinárodním paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech.

Judikatura

- Nález Ústavního soudu ze dne 1. března 2011, sp. zn. Pl. ÚS 55/10.
- Nález Ústavního soudu ze dne 26. listopadu 2008, sp. zn. Pl. ÚS 19/08.
- Nález Ústavního soudu ze dne 10. září 2009, sp. zn. Pl. ÚS 27/09.
- Nález Ústavního soudu ze dne 4. dubna 2006, sp. zn. Pl. ÚS 5/05.
- Nález Ústavního soudu ze dne 12. prosince 2002, sp. zn. Pl. ÚS 21/01.
- Nález Ústavního soudu ze dne 29. září 2010, sp. zn. Pl. ÚS 38/08.
- Nález Ústavního soudu ze dne 15. února 2007, sp. zn. Pl. ÚS 77/06.
- Nález Ústavního soudu ze dne 19. dubna 2011, sp. zn. Pl. ÚS 53/10.

- Nález Ústavního soudu ze dne 7. září 2010, sp. zn. Pl. ÚS 12/10.
- Nález Ústavního soudu ze dne 14. srpna. 1998, sp. zn. IV. ÚS 331/98.
- Nález Ústavního soudu ze dne 24. ledna. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 42/2000.
- Nález ze dne 13. října. 1999, sp.zn. Pl.ÚS 39/98.
- Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 3. října 2012, sp. zn. 11 Tcu 135/2012.

Internetové zdroje a články

- Smlouva o vytvoření stabilního politického prostředí v České republice uzavřená mezi ČSSD a ODS (tzv. opoziční smlouva) [online] dostupný z <<http://www.vlada.cz/assets/clenove-vlady/historie-minulych-vlad/prehled-vlad-cr/1993-2010-cr/milos-zeman/Opozicni-smlouva.pdf>> [15. 6. 2015].
- Soubor pěti dohod mezi ODS a ČSSD uzavřených na základě společného prohlášení delegací ČSSD a ODS ze dne 14. ledna 2000 (tzv. toleranční patent) [online] dostupný z <<http://www.vlada.cz/assets/clenove-vlady/historie-minulych-vlad/prehled-vlad-cr/1993-2010-cr/milos-zeman/Spolecne-prohlaseni-delegaci-ODS-a-CSSD.pdf>> [15. 6. 2015].
- Evropská komise pro demokracii pomocí práva, CDL-AD(2010)025 [online]. „*Report on the role of the opposition in a democratic parliament*“ ze dne 15. listopadu 2010, 34 s. [15. 6. 2015]. Dostupné na <<http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD%282010%29025-e>>
- Rezoluce parlamentního shromáždění Rady Evropy (PACE) č. 1601 (2008) [online]. „*Procedural guidelines on the rights and responsibilities of the opposition in a democratic parliament*“ [15. 6. 2015]. Dostupné na <<http://www.agoraparl.org/sites/default/files/COE%20%20Procedural%20guidelines%20on%20the%20rights%20and%20responsibilities%20of%20the%20opposition%20in%20a%20democratic%20parliament%20-%202008%20-%20EN%20-%20PI.pdf>>.
- ČTK. Vládu potopili čtyři rebelové [online]. Lidovky.cz, 24. března 2009 [cit. 5. června 2015]. Dostupné na <http://www.lidovky.cz/vladu-potopili-ctyrirebelove-deq-/zprav-domov.aspx?c=A090324_183023_ln_domov_ani>.
- LINHART, Miloslav. *Čtyřkoalice 1998* [online]. E-Polis.cz, 14. duben 2005 [cit. 18. května 2015]. Dostupné na <<http://www.e-polis.cz/clanek/ctyrkoalice-1998.html>>.

- Volby do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky konané ve dnech 25.10. - 26. 10. 2013 [online]. Volby.cz [10. 6. 2015]. Dostupné na <<http://www.volby.cz/pls/ps2013/ps111?xjazyk=CZ&xkraj=0&xstrana=17&xv=2&xt=1>>.
- Volby do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky konané ve dnech 19. - 20. 6. 1998 [online]. Volby.cz [10. 6. 2015]. Dostupné na <<http://www.volby.cz/pls/ps1998/u4>>.
- HASENKOPF, Pavel. Tlustá čára za ústavními zvyklostmi. *Blog.aktuálně.cz* [online]. Publikováno 13. 7. 2013 [citováno 1. 6. 2015]. Dostupné z: <<http://blog.aktualne.cz/blogy/pavel-hasenkopf.php?itemid=20487>>.

Souhrn

Tato diplomová práce pojednává o ústavněprávním postavení opozice se zaměřením na právní status vládní opozice v českém parlamentu, zejména na vztah mezi vládou a její většinou na jedné straně a opoziční menšinou na straně druhé v obou komorách Parlamentu. V Senátu však může jít i o vztah opoziční většiny s vládní menšinou (viz výše). K tomuto tematickému zaměření mě vedl fakt, že z hlediska postavení politické opozice se jedná zcela jistě o vztah nejdůležitější

Celá práce je rozdělena do 4 kapitol. První kapitola se věnuje obecnému vymezení postavení a funkce opozice v parlamentním systému z hlediska politologie. Druhá kapitola se věnuje Parlamentní opozice v ČR se zaměřením na rozbor jejího postavení, jak vyplývá z právních předpisů ČR. Třetí kapitola je věnována právům a povinnostem stanovených v ČR opozici na ústavní a zákonné úrovni s tím, že velký prostor je věnován nástrojům kontroly vlády, které mají k dispozici i opoziční poslanci a senátoři. Čtvrtá kapitola se pak zabývá faktickým fungováním vztahu vlády s opozicí v české praxi se zaměřením na kontroverzní akt „opoziční smlouvy“ a z ní vystupující novelu (zák. č. 204/2000 Sb.) zák. č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

Hlavními cíli této práce z důvodu zaměření na právní problematiku je prostřednictvím důkladné analýzy právních předpisů, judikatury Ústavního soudu a odborné literatury vytyčit, rozebrat a zhodnotit postavení vládní opozice na půdě obou komor Parlamentu. Poukázat na to, jak jsou v praxi opozicí její práva a povinnosti využívána a dodržována a jak se k nim z druhé strany staví vládnoucí většina.

Závěrem je možné konstatovat, že status vládní opozice v právním prostředí českého parlamentu lze považovat za dostatečný. Právní řád poskytuje opozici dostatečné množství nástrojů ke kontrole vlády. U některých nástrojů by ale bylo vhodné adekvátně zvýšit jejich efektivitu.

Summary

The theme of this thesis is aimed at the constitutional legal status of the opposition, especially at the legal status of the opposition to the government in the Czech Parliament. Primarily the research is focused on the relationship between the governing majority and the opposition minority in both the Chambers of the Czech Parliament (however, as regards the Senate, it could happen the opposition can be in the majority there). It is evident that as for the legal status of the political opposition, this kind of the relationship is the most important. This fact is also the reason I have decided to concentrate on this theme.

The thesis is divided into 4 chapters. The first chapter is focused on the general definition of the function the political opposition in the parliamentary system from perspective of the political science. The second chapter is aimed at the legal status of the political opposition in the Czech Parliament, as it is resulted from the Czech law. The third chapter is aimed at rights and duties of the opposition in the Czech Republic on both the constitutional and the legal levels. The large attention is paid to control tools being available for the opposing Members of the Czech Parliament - for both the deputies and the senators. The fourth chapter is aimed at the mutual relation between the government and the opposition and their real behaviour in the Czech practice. There is also mentioned a controversial act, so called "The Opposing Agreement", which was a source for the amendment (Act. no. 204/2000 Coll.) to the Act no. 247/1995 Coll., "about the election to the Parliament of the Czech Republic", in the version of the subsequent regulations.

As the main aims of this thesis are determined the delineation, the analysis and the appraisal of the legal status of the opposition in both the Chambers of the Parliament of the Czech Republic through studying and analysis of the Czech law, relevant judicature of the Constitutional Court of Law and accesible professional literature and magazines; as well as to point out the way of using the rights and fulfilling the duties from the side of the opposition on the one hand and on the other hand what is an attitude to the matter from the side of the governing majority.

Finally, the status of the opposition in the legal system of the Czech Parliament is possible to be recognized as adequate. The opposition has available enough control tools for supervising the government, however increase of efficiency at some of them can be considered as reasonable.

Klíčová slova

Opozice, parlamentní opozice, postavení opozice, vláda, nástroje kontroly vlády, opoziční smlouva, volby, Parlament, Poslanecká sněmovna, Senát.

Key words

Opposition, parliamentary opposition, status of the opposition, government, government control tools, opposition agreement, election, Parliament, House of commons, Senate.