

ZÁPADOČESKÁ UNIVERZITA V PLZNI
FAKULTA PRÁVNICKÁ
KATEDRA ÚSTAVNÍHO A EVROPSKÉHO PRÁVA
OBOR PRÁVO

Diplomová práce:

Pojetí bikameralismu v ČR

Vypracoval: Jan Nerad

Vedoucí diplomové práce: JUDr. Zuzana Vostrá, Ph.D.

Plzeň 2018

Prohlašuji, že jsem tuto diplomovou práci vypracoval samostatně, a uvedl všechny prameny z nichž jsem při vypracování této práce čerpal.

V Senožatech, dne 28. března 2018

Jan Neraď

Rád bych poděkoval vedoucí této práce JUDr. Zuzaně Vostré, Ph.D. za připomínky a cenné rady, které mi poskytla při zpracování této diplomové práce.

Obsah

1. Úvod	
2. Pojem bikameralismus	1
2.1. Historie Bikameralismu	1
2.1.1. Bikameralismus ve starověku	1
2.1.2. Bikameralismus ve středověku a v novověku	2
2.1.3. Shrnutí	4
2.2. Typologie	5
2.3. Dvoukomorové systémy ve světě	8
2.3.1. Německý parlament	9
2.3.2. Rakouský parlament	12
2.3.3. Polský parlament	14
2.3.4. Shrnutí	15
3. Historie parlamentarismu v Českých zemích	15
3.1. Vývoj Parlamentu do roku 1918	17
3.2. Vývoj Parlamentu v Československu	19
3.2.1. Období 1918-1948	19
3.2.2. Období 1948-1990	21
3.2.3. Období 1990-1993	22
3.3. Vývoj od roku 1993	22
4. Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky	25
4.1. Postavení Poslanecké sněmovny v ústavním systému České republiky	25
4.2. Volba Poslanecké sněmovny	25
4.3. Mandát poslance	34
4.4. Organizace Poslanecké sněmovny	38
4.5. Schůze Poslanecké sněmovny	44
4.6. Vztah Poslanecké sněmovny a vlády	47
4.7. Role Poslanecké sněmovny v zákonodárném procesu	51
4.8. Rozpuštění Poslanecké sněmovny	54
5. Senát Parlamentu České republiky	58
5.1. Postavení Senátu v ústavním systému České republiky	58
5.2. Volby senátorů	59
5.3. Mandát senátora	63
5.4. Organizace Senátu	64
5.5. Schůze Senátu	66
5.6. Role Senátu v zákonodárném procesu	66
5.7. Nouzový zákonodárce	68
6. Vztah komor parlamentu	71
6.1. Význam bikameralismu v České republice	71
6.2. Společná schůze Poslanecké sněmovny a Senátu	72
6.3. Stykový zákon	73
6.4. Vztah Parlamentu a dalších orgánů	77
6.4.1. Prezident	77
6.4.2. Ústavní soud	80
6.4.3. Ostatní	80
6.4.4. Shrnutí	82
6.5. Možný budoucí vývoj Českého parlamentarismu	83
7. Závěr	87
Resumé	91
Seznam použitých zdrojů	93

1. Úvod

Tato diplomová práce se zabývá pojetím bikameralismu v České republice a významem existence druhé komory. Tyto dvě otázky spolu úzce souvisí a nelze si odpovědět na jednu z nich aniž by si člověk neodpověděl na druhou. Při zkoumání těchto otázek je však nutné zabývat se řadou dalších problémů. Je nutné si odpovědět, jaký význam má bikameralismus a proč si některé zákonodárné sbory nevystačí s jednou komorou. Teprve poté, si můžeme odpovědět jaký má význam bikameralismus v České republice. S otázkou významu bikameralismu souvisí i skutečnost, že existuje určitá typologie dvoukomorových parlamentů, podle účelu a postavení druhé komory. Existence mnoha různých typů bikameralismu je dána odlišným historickým vývojem jednotlivých zemí. Proto je k pochopení významu Senátu třeba znát vývoj českého parlamentarismu a kořeny jeho dvoukomorovosti. Teprve poté co si člověk odpoví na tyto otázky, tak může zkoumat fungování jednotlivých komor a následně i bikameralismu jako takového. Přitom je třeba pamatovat, že parlament je součástí širšího ústavního systému, proto nelze opomenout vztahy parlamentu k dalším součástem tohoto systému. V této práci samozřejmě narazíme na řadu problémů, protože žádný systém nefunguje dokonale a každý systém má své vady. To se týká i parlamentního systému České republiky. Proto jsou v této práci obsaženy i úvahy nad možným řešením těchto problémů.

Otázkami vymezení pojmu bikameralismus, historických kořenů a typologie dvojkomorových systémů se zabývá první část této práce. Jsou zde posouzeny důvody existence druhých komor a jejich výhody. Při vymezení pojmu bikameralismus se také dotkneme otázky unikameralismu, neboť ta s bikameralismem úzce souvisí. Výsledkem této části bude nejen vysvětlení pojmu bikameralismus, ale také vymezení jeho jednotlivých typů a zařazení parlamentního systému České republiky v této typologii. V kapitole je také zahrnuto srovnání Českého parlamentu s dalšími dvoukomorovými systémy střední Evropy. V této části jsem se zaměřil na země jež sousedí s Českou republikou. Je zde posouzeno postavení obou komor v tamních ústavních systémech a rozdíly oproti českému modelu.

Druhá kapitola se zabývá vývojem parlamentarismu v Českých zemích, a to především od roku 1918, kdy vzniklo Československo. Od té doby prošly České země bouřlivým vývojem a řadou změn. Ústava z roku 1920 vytvořila dvoukomorové Národní shromáždění tvořené Poslaneckou sněmovnou a Senátem. Okupace českých zemí vedla ke zřízení Protektorátu Čechy a Morava jehož zákonodárným sborem byl jednokomorový Výbor Národního souručenství. Osvobození Československa v roce 1945 nevedlo k návratu bikameralismu. Až do roku 1968 fungovalo v Československu jednokomorové národní shromáždění. To bylo v roce 1968 přeměněno ve Federální shromáždění tvořené Sněmovnou lidu a Sněmovnou národů. Zároveň vznikla jednokomorová Česká národní rada. Vývoj po roce 1989 vedl k návratu prvorepublikové tradice. Po

rozpadu Československa byl vytvořen Senát, který společně s Poslaneckou sněmovnou tvoří dvoukomorový Parlament České republiky.

Třetí a čtvrtá kapitola se zabývají jednotlivými komorami parlamentu České republiky. Třetí kapitola se zaměřuje na Poslaneckou sněmovnou, zatímco kapitola čtvrtá obrací pozornost k Senátu. Tyto kapitoly jsou strukturovány velmi podobným způsobem, což pomáhá porovnání obou komor. Nejdříve je popsáno postavení komor v ústavním systému České republiky. Následně jsou popsány volební systémy a jejich jednotlivé dílčí aspekty, včetně významu těchto aspektů. Jako příklad těchto aspektů lze uvést existenci uzavírací klauzule. Také jsou zde zváženy možné změny volebních systémů a případný dopad těchto změn. Významnou součástí těchto kapitol je také otázka mandátu zákonodárců, včetně způsobu jejich výkonu. Zvláštní pozornost je věnována imunitě a indemnité zákonodárců protože se jedná o poměrně diskutované téma, kterým se v minulosti musel zabývat i Ústavní soud. S mandátem úzce souvisí role obou komor v zákonodárném procesu, kde se projevuje jejich nerovnoměrné postavení a odlišná role v ústavním systému. Předtím než se však lze zabývat rolí komor v zákonodárném procesu, tak je třeba chápat jejich fungování. Je nutné vědět jakým způsobem probíhají parlamentní schůze a jak jsou komory organizovány. Zde sice nalezneme mezi komorami celou řadu podobností, ale díky odlišnému postavení komor a také odlišnému počtu zákonodárců, lze nalézt i odlišnosti. Ve čtvrté kapitole se nachází část zabývající se vztahem Poslanecké sněmovny a vlády. Odlišnosti obou komor lze nalézt také ve vztahu k vládě, což je z velké části dané způsobem jejího ustanovování, kdy je třeba získat důvěru Poslanecké sněmovny. Proto si vztahy Poslanecké sněmovny a vlády získaly zvláštní pozornost. Vztah parlamentu k vládě souvisí s otázkami rozpuštění Poslanecké sněmovny a postavením Senátu jakožto nouzového zákonodárce.

Další část se zabývá vzájemnými vztahy komor parlamentu a také vztahy parlamentu k jiným orgánům ústavního systému, mezi něž patří především Ústavní soud, vláda a prezident. V případě vztahu obou komor je zvláštní pozornost věnována společným schůzím komor, přestože v důsledku zavedení přímé volby prezidenta značně pozbyly svého významu. Pozornost je také věnována stykovému zákonu, který byl přijat v srpnu 2018, 22 let od podání prvního návrhu. V této části je rozebrán význam zákona a také jeho jednotlivá ustanovení. Tento zákon je, přestože se jedná o novinku, velmi významným aspektem dvoukomorového systému České republiky. Část zabývající se vztahem parlamentu k dalším orgánům ústavního pořádku se zabývá těmi orgány, které jsou uvedeny v Ústavě. Cílem je pochopení role obou komor v rámci ústavního systému a také v rámci systému brzd a protivah.

Cílem celé této práce je popsat jakým způsobem funguje dvoukomorový systém Parlamentu České republiky a posoudit význam existence druhé komory a shrnout její výhody a nevýhody. Výsledkem tohoto shrnutí bude zjištění zda má smysl, aby v České republice existoval

dvoukomorový parlament. Tato otázka je poměrně živá. Část politické reprezentace otevřeně vyjadřuje názor, že Senát je zbytečný a slibuje jeho zrušení. Tento názor je navíc umocněn katastrofální volební účastí ve volbách. V roce 2016 spadla volební účast v některých obvodech na deset procent. Příčinami této skutečnosti se budu v této diplomové práci také zabývat. K posouzení významu existence druhé komory je nezbytné popsání fungování jednotlivých komor, jejich vztahů a také vztahů k dalším součástem ústavního systému. Stejně tak je k splnění tohoto cíle třeba si vchápat proč vůbec druhé komory existují. Dalším cílem je posoudit možné změny, které by mohly přispět k lepšímu fungování českého Parlamentu a jeho jednotlivých komor. Při posouzení těchto změn bude podstatné jaký by jejich zavedení mělo na ústavní systém a čím by zlepšili jeho fungování. Podněty k těmto změnám budou vycházet z jednotlivých aspektů fungování parlamentu a problémů které jsou s těmito aspekty spojeny.

Při zpracovávání této práce byly využity metody deskriptivní, komparační a indukční. Vycházel jsem z odborných publikací, které zahrnují publikace domácích autorů, a to včetně komentářů k Ústavě České republiky. Využity byly i publikace autorů zahraničnách, především v částech, které se zabývají bikameralismem jako takovým. Vedle publikací byly využity i právní předpisy a také nálezy Ústavního soudu.

2. Pojem bikameralismus

Bikameralismus, neboli dvojkomorovost je stav, kdy se parlament dělí na dvě části. Ty jsou bývají označovány jako horní a dolní komora. V České republice je za dolní komoru považována Poslanecká sněmovna, zatímco za horní komoru Senát. Dolní komory bývají silnější než komory horní¹ a bývají voleny výhradně přímo. Naproti tomu horní komory jsou v některých případech voleny buď nepřímo, nebo nejsou voleny vůbec. Existují i případy, kdy dolní komora volí komoru horní.² Horní komory bývají jen zřídka tak velké jako komory dolní, což je dědictvím amerického a britského vzoru, kde vznikla koncepce velké první komory a malé druhé komory.³

Výhodou bikameralismu je posílení systému brzd a rovnováh. Existence dvou komor vede k rozdělení zákonodárné moci na dvě části. Druhá komora tak může vyvažovat moc komory první a zabránit tak vzniku „tyranie většiny,“ protože ovládnout dvě komory bývá těžší než ovládnout jednu komoru. Z tohoto pohledu má bikameralismus velký význam pro země, kde funguje parlamentní systém a vlády a kde je prezident volen nepřímo. Zde totiž nemusí být úplně oddělena moc výkonná a zákonodárná a tudíž existence druhé komory může tento faktor vyvažovat. Další výhodou je, že druhá komora bývá volena jiným způsobem a v jinou dobu než komora první. Díky tomu může být vůle lidu reprezentována více způsoby a „ve více časech.“ Například parlament zvolený v roce 2015 těžko může reprezentovat vůli lidu v roce 2017, protože názory a pohledy na řadu problémů se mění. Tato „vícečasovost“ může být ještě umocněna rotačním systémem volby, kdy se komora volí v menších časových intervalech, ale zároveň se vždy volí jen část parlamentu. Například v České republice se každé dva roky volí třetina senátu. Podobný systém lze nalézt například v Brazílii. Tento systém však umožňuje, aby aktuální vůle lidu byla vždy alespoň z části v Parlamentu zastoupena. Druhou stránkou věci je, že volební účast ve volbách do Senátu příliš neumožňuje, aby jeho členové skutečně reprezentovali vůli většiny.

Dvoukomorovost má však i své nevýhody. Především dochází k větší složitosti a délce legislativního procesu. Pokud má zákon být projednán více komorami, tak se může jeho přijetí více protáhnout, obzvláště pokud zde jsou pozměňovací návrhy, či pokud jedna komora přehlasovává tu druhou. Zároveň může být nevýhodou druhé komory to, že volby jsou časté a to může vést k větší unavenosti občanů z voleb. Tomu se samozřejmě dá předejít tím, že budou obě komory voleny ve stejný čas, ale tím se zase eliminují jiné výhody dvoukomorových parlamentů. Další nevýhodou

1 KYSELA, Jan.: Senát v České republice - proč a jaký?, Praha. Sg C 299.759 1999. s. 69

2 DOWDING, Keith M. Encyclopedia of power. Thousand Oaks, Calif.: SAGE, 2011. ISBN 978-1-4129-2748-2. s.72

3 GERLOCH, Aleš, Jiří HŘEBEJK a Vladimír ZOUBEK. Ústavní systém České republiky. 5. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2013. ISBN 978-80-7380-423-7. s. 138

bikameralismu je větší nákladnost. Více komor často vede k většímu počtu zákonodárců a tím i větším nákladům. To může vést ke zvyšování nedůvěry v druhou komoru a posilovat snahy k jejímu zrušení. Voliči ostatně velmi rádi slyší na to, kolik by se ušetřilo, kdyby v České republice byla pouze jedna komora.

Nelze s jistotou odpovědět na otázku zda je bikameralismu lepší než unikameralismus. Oba systémy mají své výhody i nevýhody. Navíc je při hodnocení třeba brát v potaz i další související faktory. Například pro federace má bikameralismus podstatně jiný význam než pro unitární státy. Každá fungující federace by měla mít dvoukomorový parlament, pokud se nechce rozpadnout, protože jednokomorový parlament není schopen zajistit potřebný pocit rovnosti mezi jednotlivými celky. Naproti tomu unitární státy mají potřebu existence druhé komory podstatně menší, protože v nich nejsou takové odstředivé tendence. Bikameralismus však může mít velký význam v těch zemích, kde od sebe není dostatečně oddělena moc výkonná a zákonodárná, protože tak dojde k rozdělení zákonodárné moci na dvě části a tím i posílení systému brzd a rovnovah, který by jinak byl slabý.

2.1.Historie bikameralismu

2.1.1.Bikameralismus ve starověku

Původ bikameralismu lze nalézt již ve starověku. George Tsebelis a Jeannette Money ve své publikaci *Bicameralism* zmiňují jako místo původu antické Řecko. Tam některé politické „entity vytvářely vládnoucí instituce,“ jež v sobě měly prvky bikameralismu. Tyto instituce však nevytvářely bikamerální systém v moderním slova smyslu. Neexistovala zde dělba moci. Legislativní, výkonné a soudní pravomoci těchto shromáždění nebyly od sebe odděleny. Legislativní rady tvořené dvěma orgány lze nalézt v Aténách, Spartě či na Krétě. Zvláštní pozornost si jistě zaslouží Atény. Tam existovala rada starších a rada pětiset. Radu starších tvořili nevolení stařešinové, zatímco členové rady pětiset byly voleni losem.. Každý z deseti Aténských kmenů si losem zvolil svých 50 členů rady pětiset.⁴ Tyto dvě instituce společně připomínaly dvoukomorový parlament, i když nelze mluvit o bikameralismu v moderním slova smyslu. Podobný systém pak lze nalézt ve starověkém Římě.

V královském období starověkého Říma fungovalo Kurijsní shromáždění a Senát. Vedle těchto institucí existoval i král, který jakousi moc výkonnou. Kurijsní shromáždění bylo nejvyšším orgánem římského státu a rozhodovalo o všech významných otázkách, jako například vyhlášení

4 TSEBELIS, George. a Jeannette. MONEY. *Bicameralism*. New York: Cambridge University Press, 1997. ISBN 0-521-58037-4. s. 17-18

války či uzavření míru. Taktéž volilo krále.⁵ Bylo organizováno dle 30 kurií.⁶ Každá kurie měla jeden hlas a rozhodovala nadpoloviční většina.⁷ Senát se naproti tomu vyvinul z rady rodových stařešinů a působil jako poradní orgán krále. Mezi jeho pravomoci patřily záležitosti vojenské, správa státní poklady, ale také potvrzení volby krále.⁸ Měl 300 členů.⁹ Tato organizace do jisté míry připomíná současné dvojkomorové parlamenty. Senát je dnes druhou komorou celé řady dvoukomorových parlamentů, včetně parlamentu České republiky.¹⁰ To je nepochybně dědictvím starověkého Říma. Vliv starověkého Říma lze však nalézt i v dalších aspektech. Například to, že král byl volen kurijním shromážděním a následně potvrzován Senátem trochu připomíná nepřímou volbu prezidenta. V dnešní době stále existuje řada zemí, kde je prezident volen parlamentem.¹¹ Ostatně v České republice byla přímá volba zavedena až v roce 2012, a všichni předcházející prezidenti České a Československé republiky byli zvoleni nepřímo.

V období římské republiky vznikla další lidová shromáždění. Patřilo mezi ně shromáždění setninové, tributní, a plebejské. Došlo i k zachování kurijského shromáždění, ovšem jeho politická moc už byla minimální. Význam a pravomoci jednotlivých shromáždění byla různá. Podstatně však vzrostl význam Senátu, který postupně získal vedoucí úlohu.¹² Do jisté míry zde existoval „Multikameralismus.“

V době takzvaného nominátu se pak veškerá moc soustředila v rukách císaře. Staré orgány buď zanikly, nebo pozbyly významu.¹³ Lze tak říci, že bikameralismus v Římě skončil. Když později římská říše zanikla, vznikla řada středověkých království které si poté utvářely své vlastní parlamenty.

5 KINCL, Jaromír, Michal SKŘEJPEK a Valentin URFUS. Římské právo. Praha: C.H. Beck, 1995. Beckovy právnické učebnice. ISBN 80-7179-031-1. s. 2

6 BALÍK, Stanislav. Rukověť k dějinám římského práva a jeho institucí. 3., rozš. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2010. Právnické učebnice (Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk). ISBN 978-80-7380-256-1. s. 17-18

7 KINCL, Jaromír, Michal SKŘEJPEK a Valentin URFUS. Římské právo. Praha: C.H. Beck, 1995. Beckovy právnické učebnice. ISBN 80-7179-031-1. s. 2

8 BALÍK, Stanislav. Rukověť k dějinám římského práva a jeho institucí. 3., rozš. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2010. Právnické učebnice (Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk). ISBN 978-80-7380-256-1. s. 18

9 KINCL, Jaromír, Michal SKŘEJPEK a Valentin URFUS. Římské právo. Praha: C.H. Beck, 1995. Beckovy právnické učebnice. ISBN 80-7179-031-1. Str 2

10 Dalším příkladem je například Brazílie, Spojené Státy Americké či Francie

11 Například Německo

12 BALÍK, Stanislav. Rukověť k dějinám římského práva a jeho institucí. 3., rozš. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2010. Právnické učebnice (Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk). ISBN 978-80-7380-256-1. s. 18-21

13 BALÍK, Stanislav. Rukověť k dějinám římského práva a jeho institucí. 3., rozš. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2010. Právnické učebnice (Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk). ISBN 978-80-7380-256-1. s. 27-28

2.1.2. Bikameralismus ve středověku a v novověku

Prvními středověkými parlamenty byla poradní shromáždění panovníka. Tvořily je vazalové, církevní hodnostáři či jiní představitelé světské moci. Později se součástí těchto parlamentů stala drobná šlechta a následně i neurozený stav. Rostoucí vliv neurozeného stavu pak vedl ke vzniku druhých komor. Postupně tak došlo v některých zemích k rozdělení na horní a dolní komory. Horní komory reprezentovaly urozený stav a snažily se působit jako společenská brzda proti působení dolních komor jež reprezentovaly lid. Postupem času však docházelo k oslabování horních komor a tím i k větší demokratizaci parlamentů. Bikameralismus však neexistoval v celé Evropě. Například v Polsku či v Českých zemích bychom druhé komory hledali marně. Jiná situace však byla v Anglii, kde dvoukomorový parlament fungoval od 14. století.¹⁴

Anglický parlament bývá označován za nejstarší dosud existující dvoukomorový parlament.. Význam tohoto parlamentu vyjadřuje i skutečnost, že bývá označován „Matkou všech parlamentů.“ Britský parlament ovlivnil celou řadu legislativních sborů po celém světě. To je mimo jiné zásluhou rozmachu britského impéria.¹⁵ Britský parlament se díky tomu stal vzorem pro dvoukomorové parlamenty unitárních států, včetně parlamentu České republiky.¹⁶

Původní anglický parlament byl jednokomorový. Nejpozději v roce 1332 vznikla druhá komora. Parlament se tehdy rozdělil na horní a dolní komoru. Horní komora byla určena pro vysokou šlechtu (lordy), zatímco v dolní komoře zasedala nižší šlechta, představitelé privilegovaných měst a představitelé univerzit. Role tohoto parlamentu se postupem času zvyšovala, což bylo dané i slabostí britského krále v 15. století.¹⁷ Období bikameralismu bylo za dobu existence britského parlamentu přerušeno pouze jednou a to v 17. století, když Oliver Cromwell zrušil Sněmovnu lordů. Toto období však trvalo pouze rok. Bikameralismus byl v roce 1656 obnoven a udržel se v Británii až dodnes.¹⁸ Docházelo však k postupnému posilování dolní komory, známé jako Sněmovna obcí. Dnes je tato dolní komora výrazně silnější než sněmovna lordů. Tím se však budeme ještě zabývat.

Britský parlament se postupně stal inspirací pro jiné dvoukomorové parlamenty. Velkým význam měl také vznik Spojených států amerických v 18. století. Vznikla první moderní federace. Spojené státy se vydaly cestou bikameralismu a došlo ke vzniku kongresu. Vznikl tak první

14 KYSELA, Jan.: Senát v České republice - proč a jaký?, Praha. Sg C 299.759 1999. s. 70-72

15 ONES, Clyve. A short history of parliament: England, Great Britain, the United Kingdom, Ireland and Scotland. Rochester, NY: Boydell Press, 2009. ISBN 978-1-84383-503-5. s. 1

16 FILIP, Jan a Jan SVATONĚ. Státověda. 5. vyd. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2011. ISBN 978-80-7357-685-1. s.217

17 KYSELA, Jan.: Senát v České republice - proč a jaký?, Praha. Sg C 299.759 1999. s. 90-91

18 TSEBELIS, George. a Jeannette. MONEY. Bicameralism. New York: Cambridge University Press, 1997. ISBN 0-521-58037-4. s. 23

federativní dvoukomorový parlament. Stal se inspirací pro další federace, které následně začaly taktéž utvářet dvoukomorové parlamenty.¹⁹ V kontinentální Evropě se bikameralismus začal prosazovat až v 18. století²⁰ a hlavně v 19. století, kdy vznikalo dosti velké množství dvoukomorových parlamentů a to nejen v Evropě. Lze zmínit Švýcarsko, Kanadu, Německo či Rakousko.²¹ Tento vývoj pokračoval v 20. století, kdy vznikaly nové státy. Teprve druhé polovině minulého století se objevil opačný trend, kdy došlo k přechodu některých dvoukomorových parlamentů na jednokomorový systém. Lze tak zmínit například Švédsko či Bavorsko.²²

2.1.3. Shrnutí

Celkově lze konstatovat, že bikameralismus má své kořeny již ve starověkém Řecku, ale skutečné první dvoukomorové parlamenty začaly vznikat až ve 14. století.²³ Britský parlament se postupně stal vzorem pro dvoukomorové parlamenty unitárních států, zatímco americký se stal vzorem pro dvoukomorové parlamenty federací. Ve zbytku světa se bikameralismus prosazoval v 18. a hlavně 19. století. V 20. století se začal objevovat v některých zemích trend přechodu na unikameralismus. Pro vývoj českého parlamentarismu měl význam především britský parlament. Ten je vzorem pro dvoukomorové parlamenty unitárních států, mezi něž se řadí i Česká republika.

2.3. Typologie bikameralismu

Typologie dvoukomorových parlamentů může být dána různými kritérii. Politologové většinou dvoukomorové parlamenty dělí dle toho jak moc jsou „symetrické“ z hlediska pravomocí a síly a pak dle podobnosti jejich složení.^{24,25} Dle prvního kritéria lze dvoukomorové parlamenty dělit na parlamenty symetrické a parlamenty asymetrické. V symetrických parlamentech bývají obě komory, z hlediska pravomocí, stejně silné. Jako příklad lze uvést americký kongres. Naproti tomu český parlament je asymetrický, kdy Senát, jakožto druhá komora, je slabší než Poslanecká

19 JOYAL, Serge. Protecting Canadian democracy: the Senate you never knew. Montreal: McGill-Queen's University Press, c2003. ISBN 0-7735-2593-9. s.67

20 GERLOCH, Aleš, Jiří HŘEBEJK a Vladimír ZOUBEK. Ústavní systém České republiky. 5. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2013. ISBN 978-80-7380-423-7. s. 138

21 JOYAL, Serge. Protecting Canadian democracy: the Senate you never knew. Montreal: McGill-Queen's University Press, c2003. ISBN 0-7735-2593-9. s.67

22 KOLÁŘ, Petr. Dvoukomorové parlamenty v Evropě a ve světě. CEVRO Revue. Praha: CEVRO – Liberálně-konzervativní akademie, 2005, 2005(1), 2. ISSN 1213-9521.

23 JOYAL, Serge. Protecting Canadian democracy: the Senate you never knew. Montreal: McGill-Queen's University Press, c2003. ISBN 0-7735-2593-9. s.67

24 CLARK, William Roberts, Matt GOLDBERGER a Sona Nadenichek GOLDBERGER. Principles of comparative politics. Third edition. ISBN 9781506318127.

25 TSEBELIS, George. a Jeannette. MONEY. Bicameralism. New York: Cambridge University Press, 1997. ISBN 0-521-58037-4. s. 3

sněmovna. Síla horní komory se často odvíjí od způsobu její volby. Přímo volené druhé komory bývají silnější než komory volené nepřímo, což je celkově pochopitelné. Pokud se podíváme na rozšíření těchto dvou skupin ve světě, tak zjistíme, že asymetrický bikameralismus je častější než bikameralismus symetrický. Pokud jde o kritérium podobnosti složení komor, lze dvoukomorové parlamenty dělit na soudržné a nesoudržné. Nesoudržné jsou takové parlamenty, kde mají jednotlivé komory „odlišné složení.“ Soudržnost může být určena buď způsobem volby, nebo tím jaké zájmy jednotlivé komory reprezentují. Dle Lijpharta záleží soudržnost parlamentu na tom zda obě komory využívají podobných metod při výběru svých členů a zda reprezentují stejný počet obyvatel. Nutno dodat, že soudržné parlamenty nejsou příliš časté.²⁶ Z těchto dvou kritérií se vyvozuje dělení druhých komor na komory silné, slabé a nevýznamné. Silné komory nalezneme v systémech se symetrickým, nesoudržným parlamentem. Naproti tomu slabé komory nalezneme v systémech se symetrickým parlamentem, přičemž je lhostejné zda se jedná o parlament soudržný či nesoudržný. Třetí skupinu, nevýznamné druhé komory, nalezneme v parlamentech s asymetrickým, soudržným parlamentem. Novináři tuto skupinu občas označují jako „zbytečné komory.“ Jejich nevýznamnost však nespočívá v nějaké slabosti, ale v jejich podobnosti s dolní komorou. Tyto dvoukomorové parlamenty totiž fungují dosti podobně jako parlamenty jednokomorové a dochází ke stírání výhod dvoukomorového systému. Vzniká tak otázka proč dané parlamenty vůbec nějakou druhou komoru mají.²⁷

Josef Blahož dělí dvoukomorové parlamenty dle jejich účelu. Dělí je na ty, kde druhá komora vyvažuje komoru první a na parlamenty, kde druhá komora působí jako reprezentant jednotlivých celků spolku či federace.²⁸ Jedná se tedy o dělení dvoukomorových parlamentů na parlamenty unitárních států a na parlamenty federálních států. V publikaci Ústavní systém České republiky je však zmíněna možnost existence „reprezentativní druhé komory“ v unitárních státech. V takových případech může druhá komora reprezentovat jednotlivé administrativní jednotky, regiony, kraje či provincie.²⁹ Je však pravdou, že v unitárních státech většinou nejsou takové „odstředivé tendence“ a tudíž není taková potřeba vyvažovat zájmy celku a zájmy jednotlivých federálních jednotek.

Jan Kysela zmiňuje dělení dle profesora Holländera. Ten dělí druhé komory na

26 CLARK, William Roberts, Matt GOLDBERGER a Sona Nadenichek GOLDBERGER. Principles of comparative politics. Third edition. ISBN 9781506318127.

27 TSEBELIS, George. a Jeannette. MONEY. Bicameralism. New York: Cambridge University Press, 1997. ISBN 0-521-58037-4. s. 3

28 BLAHOŽ, Josef, Vladimír BALÁŠ a Karel KLÍMA. Srovnávací ústavní právo. 4., přeprac. a dopl. vyd. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2011. ISBN 978-80-7357-629-5. s.125

29 GERLOCH, Aleš, Jiří HŘEBEJK a Vladimír ZOUBEK. Ústavní systém České republiky. 5. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2013. ISBN 978-80-7380-423-7. s.139

konzervativní, federativní a na komory korporací. Konzervativní komora funguje jako protiváha komoře demokratické a její členové nebývají voleni. Může se jednat o virilisty, dědičné členy či členy jmenované. Federativní komory naproti tomu slouží jako komory, které posilují rovnost mezi jednotlivými federálními celky. Komory korporací pak prezentují zájmy určitých korporací. Toto dělení však není úplné. Například český senát nelze zařadit ani do jedné z těchto tří skupin.³⁰

Jan Filip a Jan Svatoň ve své učebnici státovědy nabízejí podstatně kompletnější typologii. Zmiňují existenci tří aspektů hodnocení bikameralismu. Prvním je legitimita, tedy zda je existence dvoukomorového systému oprávněná. Druhým hlediskem je reprezentativnost, tedy zda druhá komora někoho reprezentuje. Poté je zde aspekt funkcionality, který určuje jaké funkce druhá komora plní. Z těchto hledisek se vyvozují taktéž určité typy druhých komor. Z aspektu legitimacy se vyvozuje dělení na komory volené přímo, na komory volené nepřímo a komory dědičné. Z aspektu reprezentativnosti lze vyvodit dělení dle toho jaké zájmy dané komory reprezentují. Lze tak dělit druhé komory na ty, jež reprezentují určité federální celky, odlišné skupiny obyvatel či určité stavy. Dnes bychom však ztěžili hledali parlament kde druhá komora reprezentuje feudální stavy.³¹

Pokud bychom měli zařadit český bikameralismus, tak nepochybně lze říci, že Senát je komorou slabou. V České republice funguje bikameralismus asymetrický a nesoudržný. Senát zde působí jako komora vyvažující komoru první. Je volen přímo, dvoukolovým většinovým systémem. Poslanecká snmovna je naproti tomu volena poměrným systémem. Co se týče aspektu reprezentativnosti, tak nelze úplně říci, že by Senát reprezentoval odlišnou skupinu obyvatel než Poslanecká sněmovna. Je však pravdou, že zde existuje věkové omezení pro pasivní volební právo a že každého senátora volí obyvatelé malých senátních obvodů, zatímco Poslanci jsou voleni ve volebních krajích. Přesto však obě komory reprezentují lid jako celek. Je však pravda, že Senátoři se často zaměřují na lokální témata a objevuje se názor, že Senát je regionální komorou. Tento názor však není správný a projevuje se spíše ve volbách, kdy se jednotliví kandidáti snaží přesvědčit volič, a tak se zaměřují na témata daného regionu, protože na to lidé slyší. Tato regionálnost Senátu je však narušena skutečností, že Senátor nemusí bydlet v obvodu, kde je zvolen. To samo o sobě znamená, že Senát nemůže být regionální komorou.³² Na druhou stranu je však vidět určitý posun, kdy Senát k této regionální komoře fakticky směřuje, což je dané zvyšováním počtu regionálních lídrů v Senátu.³³ Je však otázkou zda tento trend bude pokračovat, či nikoliv. Nepochybným

30 KYSELA, Jan.: Senát v České republice - proč a jaký?, Praha. Sg C 299.759 1999. s. 80

31 FILIP, Jan a Jan SVATOŇ. Státověda. 5. vyd. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2011. ISBN 978-80-7357-685-1. s.217

32 KYSELA, Jan, ed. Dvacet let Senátu Parlamentu České republiky v souvislostech. Praha: Leges, 2016. Teoretik. ISBN 9788075021663. s.40

33 KYSELA, Jan, ed. Dvacet let Senátu Parlamentu České republiky v souvislostech. Praha: Leges, 2016. Teoretik.

negativem tohoto trendu je kumulace funkcí. Pokud je starosta některé z obcí zvolen do Senátu, tak se to může negativně projevit na výkonu jeho funkce, protože se jí nebude moci věnovat naplno, obzvláště pokud se daná obec nachází někde na Moravě a on bude do Senátu muset dojíždět 100-200 kilometrů. V takovém případě lze těžko očekávat, že se bude schopen věnovat oběma funkcím naplno. Nelze tedy vyloučit, že tento trend dříve nebo později pomine.

2.3. Dvoukomorové systémy ve světě

Odhaduje se, že přibližně třetina zemí světa má dvoukomorový parlament.³⁴ V Evropě však dvoukomorové parlamenty převažují, i když v minulých desetiletích řada zemí přešla k unikameralismu. Mezi takové země patří například Švédsko či Bavorsko.³⁵ Platí však nepsaná zásada, že čím větší a hlavně lidnatější země, tím je větší pravděpodobnost, že má dvoukomorový parlament.³⁶ Mezi federativními státy je jednokomorový parlament spíše výjimkou.³⁷ Dvoukomorové parlamenty totiž umožňují různou reprezentaci jednotlivých federálních částí v parlamentu. Například jedna komora může rozdělit míru reprezentace jednotlivých federálních celků dle počtu obyvatel. Naproti tomu v druhé komoře mohou mít všechny federální celky stejné zastoupení. Tím může být posílen pocit rovnocennosti mezi jednotlivými celky.³⁸ Role bikameralismu tak bývá označována za vitální část pro fungování federací.³⁹ V současné době fungují pouze dvě federace s jednokomorovým parlamentem. Tyto federace však mají jen velmi malou populaci.⁴⁰

Co se týče parlamentů s třemi nebo více komorami, v současné době se téměř nevyskytují. Snad jedinou výjimkou je Tynwald, parlament ostrova Man. V jeho případě totiž dochází ke sporu zda se jedná o parlament dvoukomorový či trojkomorový.⁴¹ Samotný Tynwald sám sebe považuje

ISBN 9788075021663. s.13

34 TSEBELIS, George. a Jeannette. MONEY. Bicameralism. New York: Cambridge University Press, 1997. ISBN 0-521-58037-4. s. 1

35 KOLÁŘ, Petr. Dvoukomorové parlamenty v Evropě a ve světě. CEVRO Revue. Praha: CEVRO – Liberálně-konzervativní akademie, 2005, 2005(1), 2. ISSN 1213-9521.

36 EVENNETT, Heather. Second Chambers. House of Lords Library Note. House of Lords, 2014.

37 JOYAL, Serge. Protecting Canadian democracy: the Senate you never knew. Montreal: McGill-Queen's University Press, c2003. ISBN 0-7735-2593-9. s.68

38 BLAHOŽ, Josef, Vladimír BALAŠ a Karel KLÍMA. Srovnávací ústavní právo. 4., přeprac. a dopl. vyd. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2011. ISBN 978-80-7357-629-5. s.125

39 CARMICHAEL, Paul a Brice. DICKSON. The House of Lords: its parliamentary and judicial roles. Portland, Or.: Distributed in the U.S. by International Specialized Book Services, 1999. ISBN 184113-020-6. s.73

40 JOYAL, Serge. Protecting Canadian democracy: the Senate you never knew. Montreal: McGill-Queen's University Press, c2003. ISBN 0-7735-2593-9. s.68

41 JONES, Clyve. A short history of parliament: England, Great Britain, the United Kingdom, Ireland and Scotland. Rochester, NY: Boydell Press, 2009. ISBN 978-1-84383-717-6. s.3

za parlament trojkomorový.⁴² Fakticky však existují pouze dvě komory a komora třetí je tvořena členy těchto dvou komor.⁴³ V minulosti však existovalo více trojkomorových parlamentů. Za zmínku stojí například parlament Jihoafrické republiky v letech 1984 až 1994. Ten byl organizován na rasovém principu a jeho cílem bylo uklidnit rasové protesty. Faktickou moc však měla pouze jedna komora.⁴⁴ Může vzniknout otázka proč zde existuje tak málo vícekomorových parlamentů. Jednou z možností je vliv Spojeného království a Spojených států. Již jsme zmínili, že britský a americký parlament jsou určitým vzorem pro ostatní parlamenty světa. To mohlo mít za následek rozšíření dvoukomorových parlamentů a vytlačení parlamentů více komorových. Další možností je, že vícekomorové parlamenty fungují složitěji. Čím více komor, tím složitější parlamentní systém. Navíc je otázkou zda přidání třetí komory lze odůvodnit. V minulých částech jsme si zmínili, že účelem druhé komory může být vyvažování komory první anebo reprezentace územních celků. Přidání třetí komory by však bylo nadbytečné v obou z těchto případů. Z výše uvedených vyplývá, že trojkomorové parlamenty se vyskytují tak málo, protože jsou nepraktické.

Nyní si popíšeme a porovnáme vybrané parlamenty s parlamentem České republiky. Ne všechny typy dvoukomorového parlamentu lze s Českou republikou porovnat, protože některé jsou natolik odlišné, že srovnání je takřka nemožné. Proto jsem se v této části zaměřil na státy, které sousedí s Českou republikou a tudíž zde nalezneme určitou blízkost. Tyto země mají s Českou republikou kus společné historie a srovnání zde tak dává smysl. Přesto zjistíme, že navzdory blízkosti těchto zemí, je zde řada odlišností. Rozhodl jsem se z tohoto srovnávání vynechat Slovensko, protože se jedná o zemi s parlamentem jednokomorovým.

2.4.1. Německý parlament

Německý parlament je zvláštním případem dvoukomorového parlamentu. Dělí se na Spolkový sněm a Spolkovou radu. Spolková rada je však tvořena zástupci zemských vlád a nejedná se tedy o reprezentativní orgán. Josef Blahož dokonce přímo označuje Německý parlament za jednokomorový. Blahož vidí význam Spolkové rady v tom, že se jeho prostřednictvím projevuje koncepce kooperujícího federalismu a ztělesňuje prolnutí dělby moci horizontální a dělby moci vertikální.⁴⁵

42 Viz. Oficiální stránky Tynwaldu: <http://www.tynwald.org.im/education/about/Pages/tricam.aspx> nebo <http://www.tynwald.org.im/education/secondary/Pages/default.aspx>

43 BAAKLINI, Abdo I. a Helen. DESFOSES. Designs for democratic stability: studies in viable constitutionalism. Armonk, N.Y.: M.E. Sharpe, c1997. ISBN 9780765600523. s.39

44 HPP (HENNIE) LÖTTER. Injustice, violence and peace: the case of South Africa. Amsterdam: Rodopi, 1997. ISBN 9042002743. s.49-50

45 BLAHOŽ, Josef, Vladimír BALAŠ a Karel KLÍMA. Srovnávací ústavní právo. 4., přeprac. a dopl. vyd. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2011. ISBN 978-80-7357-629-5. s.126

Pokud se podíváme na historii německého parlamentu, zjistíme, že k jeho vzniku došlo v roce 1848, kdy proběhla v Evropě revoluce. Tento parlament však byl jednokomorový a jeho účelem bylo vydání nové Ústavy. Ta již počítala se vznikem dvoukomorového parlamentu složeného z Komory lidu a Komory států. Tato Ústava položila základy modernímu německému parlamentu, protože Komora lidu byla volena všelidovým hlasováním, zatímco Komora států byla složena z představitelů spolkových států.⁴⁶ Jedná se o prakticky totožný systém jaký známé ze současného Německa. Taktéž je očividný velký rozdíl oproti Českým zemím. Ty v roce 1848 bojovaly za posílení svých práv v rámci Habsburské monarchie, zatímco Německo se skládalo z celé řady formálně nezávislých zemí a bojovalo za své sjednocení. To přispělo k tomu, že vývoj parlamentarismu v obou zemích šel výrazně odlišným směrem. Přesto se výše zmíněný parlamentní systém udržel s určitými změnami až dodnes. Z toho je očividné, že ústavní vývoj v Německu byl, navzdory světovým válkám a rozdělení v době studené války, podstatně klidnější než v Českých zemích. Velkým rozdílem zde pak je vývoj po druhé světové válce. Díky existenci západního Německa se mohl vytvořit stabilní politický systém, kterému dominují dvě silné a stabilní strany. V České republice se takový systém mohl začít vytvářet až výrazně později než v Německu a výsledkem je to, že není ani zdaleka tak stabilní.

Co se týče postavení Spolkového sněmu v rámci ústavního systému, lze jej označit jako klíčové. Jedná se o výrazně silnější komoru, která klíčovou roli v zákonodárném procesu. Sněm nejenže přijímá zákony, ale také má silnou roli při vytváření zákonů. V Německu je také více oddělena role vlády od fungování parlamentu, díky tomu musí německý kancléř častěji vyjednávat s představiteli parlamentních stran.⁴⁷ Postavení Spolkového sněmu v ústavním systému je oproti Spolkové radě natolik silné, že se lze setkat s názorem, že se jedná fakticky o jedinou komoru německého parlamentu.⁴⁸ Počet členů Spolkového sněmu je 598 členů, ale díky takzvaným přebytečným mandátům může být počet vyšší.⁴⁹ Ve volbách do Spolkového sněmu je využíván smíšený model, který v sobě obsahuje prvky poměrného i většinového systému. Část sněmu je volena proporcionalně a část většinově. Nutno dodat, že výpočet zisku mandátů je poměrně složitý a vede k tomu, že počet členů německého parlamentu postupně roste s každými volbami. Autorem tohoto systému je Siegfried Geyerhahn, který jej vytvořil v první polovině dvacátého století, kdy

46 MÜLLER, Helmut M., Hanna VOLLRATH a Karl-Friedrich KRIEGER. Dějiny Německa. 2. dopl. vyd. Praha: Nakladatelství Lidové noviny, 2004. Dějiny států. ISBN 80-7106-188-3 s.157-159

47 CONRADT, David P. a Eric. LANGENBACHER. The German polity. Tenth edition. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, 2013. ISBN 978-1-4422-1644-0. s.227-228

48 BLAHOŽ, Josef, Vladimír BALAŠ a Karel KLÍMA. Srovnávací ústavní právo. 4., přeprac. a dopl. vyd. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2011. ISBN 978-80-7357-629-5. s.126

49 ROBERTS, Geoffrey K. German politics today. New York: Distributed exclusively in the USA by St. Martin's Press, 2000. Politics today (Manchester, England). ISBN 0719049601. s.131

rostla nespokojenost s poměrným volebním systémem, který byl v tehdejší Německu velmi striktní a neumožňoval voličům projevit své preference ohledně jednotlivých kandidátů. Geyerhahnův systém však byl přijat až po druhé světové válce a prošel si celou řadou změn, jako například zavedení pětiprocentní uzavírací klauzule.⁵⁰ Poslanecká sněmovna naproti tomu využívá poměrný volební systém a má stálý počet členů. Určitá podobnost je zde v existenci uzavírací klauzule, což je ale spíše drobnost. Celkově lze říci, že Spolkový sněm má v ústavním systému Německa silnější postavení, než Poslanecká sněmovna v rámci ústavního systému České republiky.

Již jsme zmínili že postavení Spolkové rady je velmi zvláštní. Jedná se o výrazně slabší komoru jejíž členy tvoří delegáti spolkových sněmů a vlád. Cílem Spolkové rady je reprezentovat zájmy jednotlivých spolkových zemí v rámci celonárodního zákonodárného procesu. Počet hlasů pro jednotlivé země závisí na jejich velikosti.⁵¹ Každá země má však 3 až 6 hlasů, členové Spolkové rady nehlasují za sebe, ale za svoji spolkovou zemi, což znamená, že pokud se hlasuje o určitém návrhu a určitá země má 3 hlasy, tak může své 3 hlasy dát pro návrh nebo proti návrhu. Je to poměrně zajímavý systém, který ještě více posiluje vliv spolkových zemí na fungování této komory.⁵² Zajímavostí je, že samotná Ústava přímo neoznačuje Spolkovou radu za komoru parlamentu, což je další z možných důvodů proč může být postavení Spolkové rady, jakožto druhé komory zpochybnováno.⁵³ Co se týče role v zákonodárném procesu, tak rada zákony neschvaluje. Může pouze vznést námitky, nebo zákon vetovat, přičemž ve většině případů je veto přehlasovatelné. Jedním z mála případů, kdy je souhlas Spolkové rady vyžadován, je změna Ústavy.⁵⁴ Z toho je očividné, že postavení Spolkové rady je výrazně slabší než postavení Českého Senátu. Ten totiž má reálnou zákonodárnou moc, i když může být také přehlasován.

Zvláštní zmínku si zaslouží postavení německého kancléře a jeho vztahu k Spolkovému sněmu. Zde nalezeneme velice zajímavý institut, který se nazývá konstruktivní vyslovení nedůvěry. V případě Německa se někdy mluví o takzvané kancléřské republice, i když Německo bývá většinou řazeno mezi parlamentní republiky. Výše zmíněná skutečnost je daná silným postavením německého kancléře. Kancléř totiž narozdíl od českého premiéra nemusí žádat od Spolkového sněmu důvěru, ale místo toho je parlamentem volen. To má za následek to, že pokud mu bude

50 PUKELSHEIM, Friedrich. Proportional representation: apportionment methods and their applications. 2nd edition. New York, NY: Springer Berlin Heidelberg, 2017. ISBN 978-3-319-64706-7. s.42-44

51 CONRADT, David P. a Eric. LANGENBACHER. The German polity. Tenth edition. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, 2013. ISBN 978-1-4422-1644-0. s.228-229

52 HOUGH, Dan. a Charlie. JEFFERY. Devolution and electoral politics. New York: Distributed in the USA by Palgrave, 2006. ISBN 0719073308. s.158

53 Základní zákon Spolkové republiky Německo, ze dne 23. května 1949, §50

54 Základní zákon Spolkové republiky Německo, ze dne 23. května 1949, §77-79

vyjádřena nedůvěra, tak musí parlament zároveň zvolit jeho nástupce.⁵⁵

Rozdíl mezi českých a německým parlamentem je zjevný. Zatímco v České republice jsou reprezentativním orgánem obě komory parlamentu, tak v Německu lze za reprezentativní orgán označit pouze Spolkový sněm. Spolková rada vychází z již zmíněného principu kooperujícího federalismu. Tento princip lze jen těžko uplatňovat v českém parlamentu, už i kvůli tomu, že Česko je unitární stát. Celkově lze německý bikameralismus označit za silně asymetrický, kdy Spolkový sněm má velmi silné postavení, které je silnější než postavení Poslanecké sněmovny v českém ústavním systému. Naproti tomu postavení Spolkové rady je výrazně slabší než postavení českého Senátu. Na druhou stranu je otázkou zda lze postavení Senátu a Spolkové rady srovnávat, neboť účel těchto dvou komor je odlišný.

2.4.2. Rakouský parlament

Rakouský parlament se dělí se na Národní radu a Spolkovou radu. Tím připomíná německý systém. Je zde však celá řada odlišností, kterými se však rakouský parlament více podobá parlamentu českému, což může být dané tím, že do roku 1918 byly České a Rakouské země jedním státem a tudíž měly společný parlament. Díky tomu jsou kořeny českého a rakouského parlamentu společné. Historie našich parlamentů se větví teprve v roce 1918, kdy se rozpadlo Rakousko-Uhersko. Dva roky poté byla přijata současná Ústava. To znamená, že současný parlamentní systém v Rakousku trvá již skoro 100 let, pokud pomineme období nacismu. Ukazuje to, že Rakouský ústavní systém je velmi stabilní. Naproti tomu český ústavní systém si prošel v posledních sto letech poměrně divokým vývojem a nedá se říci, že by byl tak stabilní jako systém rakouský.

Národní Rada je první komorou parlamentu. Tvoří ji 183 členů, kteří jsou voleni ve všeobecných volbách.⁵⁶ Je využíván poměrný volební systém, v němž mají silné postavení politické strany.⁵⁷ Každá strana potřebuje překonat čtyřprocentní uzavírací klauzuli, aby mohla v Národní radě zasednout.⁵⁸ Volební systém do Národní rady je podobný volebnímu systému do Poslanecké sněmovny, což může být jedním z dozvuků období před rokem 1918. Zde bych rád upozornil na zajímavost, že Poslanecká sněmovna se až do vzniku samostané České republiky, jmenovala Česká národní rada. Podobnost nalezneme i v počtu členů komory, který je velmi podobný. Určitým

55 HRBKOVÁ, Jana. Společenské vědy pro techniky: ekonomie, právo, politologie. Praha: Grada Publishing, 2015. Expert (Grada). ISBN 978-80-247-5588-5. s.168

56 HELLER, Kurt. Outline of Austrian constitutional law. Boston: Kluwer Law and Taxation Publishers, c1989. ISBN 9065444041. s.10-11

57 BISCHOF, Günter a Fritz PLASSER. The changing Austrian voter. New Brunswick, N.J.: Transaction Pub., c2008. ISBN 978-1412807517. The Austrian Election System and Campaigning

58 PUKELSHEIM, Friedrich. Proportional representation: apportionment methods and their applications. 2nd edition. New York, NY: Springer Berlin Heidelberg, 2017. ISBN 978-3-319-64706-7. s.3

rozdílem je výše zmíněná uzavírací klauzule, která je v Rakousku nižší, než v České republice. Lze pouze ztěžít odpovědět na otázku zda je to dobře nebo špatně. Je však nutné mít na paměti, že rakouská politická scéna je mnohem stabilnější než ta česká a má velmi pevně vybudovaný stranický systém. Další zajímavý rozdíl vyplývá z počtu členů parlamentu. Národní rada má totiž, narozdíl od Poslanecké sněmovny, lichý počet členů. Díky tomu zde teoreticky nemůže nastat pat jakého se česká politická scéna dočkala v roce 2006. Možná by stálo za to se v tomto ohledu Rakouskem inspirovat.

Spolková Rada v Rakousku se od té německé liší. První výrazný rozdíl je, že Rakouská Ústava Spolkovou radu označuje za komoru parlamentu.⁵⁹ Navíc se jedná o nepřímo volený orgán. Je volena zákonodárny sněmy všech spolkových zemí Rakouska, přičemž členové rady nemusí být členy legislativních orgánů spolkových zemí, jež je nominují. Počet členů za jednotlivé země je 3 až 12 členů, podle počtu obyvatel. Celkový počet členů se díky tomu mění po každých volbách. Fungování rakouské Spolkové rady je díky rozdílnému způsobu ustanovování více podobné klasické komoře parlamentu, protože zde existují parlamentní frakce politických stran, což v německé spolkové radě nenalezneme.⁶⁰ Zastoupení jednotlivých zemí je určeno počtem obyvatel, tudíž zde není rovnost mezi jednotlivými spolkovými zeměmi tak „silná.“ Ačkoliv hlavní role v zákonodárném procesu přísluší silné Národní radě, tak Spolková rada má právo veta ve věcech ústavních zákonů, které omezují kompetence zemí. V případě klasických zákonů však má pouze pravomoc suspenzivního veta, které může Národní rada přehlasovat.⁶¹ Zde je nutné dodat, že k přehlasování Spolkové rady stačí pouhá relativní většina, což je rozdíl oproti Senátu, kde je potřeba absolutní většina.⁶²

Rakouský parlament je podobný českému v řadě aspektů. V obou zemích jsou druhé komory slabší a druhá komora může být přehlasována. Přesto se však rakouský parlamentní systém. Nutno však dodat, že existence podobných rysů není úplně náhodná, protože obě země mají část společné historie a společné parlamentní kořeny. Je zde však i řada odlišností, které vycházejí z odlišnosti obou zemí a také ze způsobu volby členů. Je například očividné, že rakouská Spolková rada má slabší postavení než český Senát.

59 BLAHOŽ, Josef, Vladimír BALAŠ a Karel KLÍMA. Srovnávací ústavní právo. 4., přeprac. a dopl. vyd. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2011. ISBN 978-80-7357-629-5. s.130

60 HOUGH, Dan. a Charlie. JEFFERY. Devolution and electoral politics. New York: Distributed in the USA by Palgrave, 2006. ISBN 0719073308. s.158

61 BLAHOŽ, Josef, Vladimír BALAŠ a Karel KLÍMA. Srovnávací ústavní právo. 4., přeprac. a dopl. vyd. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2011. ISBN 978-80-7357-629-5. s.130-131

62 KOLÁŘ, Petr. Dvoukomorové parlamenty v Evropě a ve světě. CEVRO Revue. Praha: CEVRO – Liberálně-konzervativní akademie, 2005, 2005(1), 2. ISSN 1213-9521.

2.4.3. Polský parlament

Ze všech porovnávaných dvoukomorových systémů je polský parlament pravděpodobně nejvíce připomíná český systém. Je to dané především podobným historickým vývojem obou zemí a možná i určitou kulturní blízkostí obou národů. Polský parlament tvoří Sejm a Senát. Postavení a vztahy těchto dvou komor jsou velmi podobné postavení a vztahům Poslanecké sněmovny a Senátu v České republice. Nedá se však říci, že by byl polský parlamentní systém stejný jako parlamentní systém České republiky. Nalezneme zde celou řadu rozdílů, které oba systémy oddělují, a to i přes jejich četné podobnosti.

Dvoukomorovost polského parlamentu se datuje do meziválečného období. Již v té době zde existoval Sejm a Senát.⁶³ To se změnilo po druhé světové válce, kdy byl Senát zrušen.⁶⁴ Dvoukomorový parlament byl obnoven až po pádu komunismu.⁶⁵ Tento vývoj je velmi podobný vývoji českého parlamentarismu. Co se týče politického vývoje od pádu komunismu, tak Polsko zažilo podstatně divočejší politický vývoj. Leccos o něm vypovídá skutečnost, že až do roku 2011 vyhrála všechny volby opozice. Stranický systém se utvářel podstatně déle než v České republice a je otázkou jak moc je pevný. V poslední době navíc Polsko vyvolává v Evropě řadu negativních emocí kvůli ústavním změnám jež provádí současná vláda, což indikuje, že i další vývoj politické situace bude značně neklidný. Je také otázkou zda se fungování polského parlamentu nebude do budoucna měnit.

Sejm je tvořen 460 zákonodárci volenými poměrným systémem na čtyři roky. Sejm je silnější komorou polského parlamentu a jeho postavení je velmi podobné postavení Poslanecké sněmovny. Sejm má dominantní postavení v zákonodárném procesu a provádí kontrolu moci výkonné.⁶⁶ Podobnost nalezneme i v procesu jmenování nové vlády. Prezident po každých parlamentních volbách jmenuje premiéra, kterým by měl být vůdce parlamentní většiny. Tento premiér sestaví novou vládu, která musí získat důvěru od Sejmu. Vláda je následně Sejmu odpovědná.⁶⁷ Tento proces je prakticky totožný se jmenováním vlády v České republice. Z výše uvedených poznatků vyplývá, že Sejm je Poslanecké sněmovně velmi podobný a rozdílů mnoho

63 BRZEZINSKI, Mark. The struggle for constitutionalism in Poland. Oxford [u.a.]: MacMillan [u.a.], 1998. ISBN 9780312176129. s.49-50

64 MARTIN MEVIUS. The communist quest for national legitimacy in Europe, 1918-1989. London: Routledge, 2011. ISBN 9780415587129. s. 77

65 ZACHARA, Małgorzata. Poland in Transatlantic Relations after 1989: Miracle Fair: Miracle Fair. Newcastle upon Tyne: Cambridge Scholars Publishing, 2017. ISBN 1-5275-0038-1. s.45

66 JONSSON CORNELL, Anna a Marco GOLDONI. National and regional parliaments in the EU-legislative procedure post-Lisbon: the impact of the early warning mechanism. Portland, Oregon: Hart Publishing, 2017. ISBN 978-1-78225-917-6. s.314-315

67 FRANKOWSKI, Stanisław. a Adam. BODNAR. Introduction to Polish law. Frederick, MD, USA: Sold and distributed in North, Central and South America by Aspen Publishers, c2005. ISBN 9041123318. s.29

nenalezneme.

Senát je koncipován jako reprezentant zájmů jednotlivých polských vojvodství. Jedná se tedy o případ reprezentativní komory v unitárním státě.⁶⁸ Tvoří jej 100 se senátorů zvolených většinovým systémem, přičemž volby do Senátu jsou konány současně s volbami do Sejmu. To taktéž znamená, že když je rozpuštěn Sejm, tak musí být zvolen i nový Senát. K tomu je nutné dodat, že Senát nemůže sám sebe rozpustit. Díky způsobu volby Senátu lze polský bikameralismus označit za nesoudržný s prvky soudržného systému.⁶⁹ V zákonodárném procesu se projevuje slabší postavení Senátu. V případě, že Senát neschválí zákon přijatý Sejmem, může být přehlasován absolutní většinou.⁷⁰ Jeho kladné stanovisko je však nutné v případě schválování ústavních zákonů. Má však na jejich projednání šedesátidenní lhůtu. Pokud je tato lhůta zmeškána, vznikne fikce souhlasu. Lze říci, že role polského Senátu v legislativním procesu je velmi podobná české úpravě.⁷¹ Mezi polským a českým Senátem nacházíme celou řadu rozdílů, ale také několik podobností. Podobnosti lze nalézt především v zákonodárném procesu, i když i zde lze nalézt určité rozdíly. Naproti tomu rozdíly lze nacházíme ve významu a volbě Senátu.

Mezi českým a polským parlamentem je řada podobností. V obou případech je Senát slabší komora a v obou případech jsou obě komory voleny jiným způsobem. Rozdílem však je interval voleb druhé komory. Zatímco v Česku je Senát volen po třetinách každé dva roky, v Polsku je Senát volen současně s komorou první, čímž dochází k tomu, že zde jsou přítomny prvky soudržného bikameralismu. Naproti tomu postavení komor je v mnoha ohledech podobné. V zákonodárném procesu může být Senát přehlasován a důvěru musí nová vláda získat pouze od první komory. Podobnosti nemusí být náhodné. Polsko je sousedem České republiky, obě země mají kus společné historie a zažily v průběhu 20. století podobný historický vývoj. Tudiž není až tak překvapivé, že i ústavní systém těchto zemí je podobný.

2.4.8. Shrnutí

Dvoukomorové systémy se ve střední Evropě od sebe vzájemně silně liší, i když zde lze nalézt podobnosti. Nejblíže však k českému systému má Polský parlament, zatímco Německý je

68 KOLÁŘ, Petr. Dvoukomorové parlamenty v Evropě a ve světě. CEVRO Revue. Praha: CEVRO – Liberálně-konzervativní akademie, 2005, 2005(1), 2. ISSN 1213-9521.

69 SANFORD, George. Democratic government in Poland constitutional politics since 1989. [Online-Ausg.]. Houndmills [u.a.]: Palgrave Macmillan, 2002. ISBN 9781403907578. s. 126

70 JONSSON CORNELL, Anna a Marco GOLDONI. National and regional parliaments in the EU-legislative procedure post-Lisbon: the impact of the early warning mechanism. Portland, Oregon: Hart Publishing, 2017. ISBN 978-1-78225-917-6. s.314

71 KOLÁŘ, Petr. Dvoukomorové parlamenty v Evropě a ve světě. CEVRO Revue. Praha: CEVRO – Liberálně-konzervativní akademie, 2005, 2005(1), 2. ISSN 1213-9521.

nejméně podobný. Je očividné, že Česká republika má jeden z méně stabilních dvoukomorových systémů ve střední Evropě, což je dané jeho mladostí. Ve všech sousedních dvoukomorových systémech lze nalézt aspekty v nichž by se český systém mohl inspirovat. Tyto aspekty jsme si zmínili. Jedná se například u konstruktivní vyslovení nedůvěry nebo lichý počet zákonodárců.

3. historie parlamentarismu v Českých zemích

3.1. Vývoj parlamentarismu do roku 1918

Původ parlamentarismu v Českých zemích lze nalézt již v období středověku. Stejně jako v jiných zemích Evropy i v Českých zemích byl první parlament shromážděním tvořeným panovníkovými věrnými. Na Velké Moravě fungovalo Shromáždění velmožů. To sloužilo jako poradní orgán knížete. Panovník mu kromě toho mohl přenechat řešení některých soudních sporů.⁷² Z toho vyplývá, že se nejednalo o parlament v moderním slovasmyslu. Zákonodárnou moc měl v rukách panovník, který byl zároveň i držitelem moci výkonné.

V Čechách fungovala kmenová shromáždění která byla později nahrazena dvorskými sjezdy. Jejich role byla fakticky stejná jako role shromáždění velmožů. Panovník zde vyhlašoval svá rozhodnutí a přenechával jim část své soudní agendy. Zároveň však přijímaly a nastolovaly nového panovníka. Zatímco kmenových shromáždění se účastnily poměrně velké skupiny osob, dvorské sjezdy již tvořila jen malá skupina obyvatel, protože se se jich mohly účastnit pouze členové panujícího rodu, členové družiny a představitelé církve. Nutno dodat, že dvorské sjezdy měly silnější roli než kmenová shromáždění a měly i účast na rozhodování. Ze sjezdů se však postupně začaly vydělovat další specializované orgány. Ve 13. století tak vznikly zemské sněmy. Na nich se panovník setkával s představiteli stavů. Na stavy se tak postupně začala přenášet část moci panovníka. Samotné stavy se dělily na šlechtu, duchovenstvo a později i městský stav. Šlechta se naproti tomu rozdělila na stav panský a rytířský. Duchovní stav zanikl během husitských válek. Co se týče samotných sněmů, tak největší význam měl Český zemský sněm, který volil panovníka.⁷³

Postupně vznikly i sněmy krajské a nakonec i Generální sněm, který fungoval pro celé České země. Byl tvořen delegacemi z jednotlivých zemských sněmů. Jeho moc tak byla značně omezena zemskými sněmy.⁷⁴ K centralizaci došlo až Českou konfederací v roce 1619. Generální sněm získal pravomoc jednat o všech společných záležitostech a zároveň volil krále.⁷⁵

Velké změny přinesla porážka stavovského povstání v roce 1620. Habsburkové tehdy usilovali o centralizaci soustátí jehož součástí byly i České země. Došlo k návratu duchovenstva na zemské sněmy a zároveň byl zdiskreditován stav městský, jehož význam přitom do té doby rostl. Generální sněm byl úplně zrušen a postupně docházelo k převádění pravomocí z Prahy do Vídně. O

72 VOJÁČEK, Ladislav, Karel SCHELLE a Vilém KNOLL. České právní dějiny. 2., upr. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2010. ISBN 978-80-7380-257-8. s.33

73 VOJÁČEK, Ladislav, Karel SCHELLE a Vilém KNOLL. České právní dějiny. 2., upr. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2010. ISBN 978-80-7380-257-8. s.75-77

74 Právník: Teoretický časopis pro otázky státu a práva. Praha: Dr. Ed. Grégr, 1870, 1870(9). s.185-187

75 VOJÁČEK, Ladislav, Karel SCHELLE a Vilém KNOLL. České právní dějiny. 2., upr. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2010. ISBN 978-80-7380-257-8. s.78-79

řadě záležitostí rozhodoval již jen panovník sídlící ve Vídni. Moc zemských sněmů klesala⁷⁶ a postupně se přetransformovaly, či zanikly.⁷⁷ Došlo tak k nahrazení stavovské monarchie za monarchii absolutistickou.

Význam zemských sněmů v historickém vývoji však byl vysoký. Zemské sněmy byly faktickými předchůdci českého parlamentu a jejich vznik lze označit za začátek českého parlamentarismu. Jejich existence měla za následek vznik dělby moci, kdy panovník nebyl neomezeným vládcem. Jak již bylo řečeno, tento stav však vydržel jen do 17. století.

Teprve v roce 1848 došlo ke změně. Vznikl dvoukomorový říšský sněm tvořený přímo volenou Poslaneckou sněmovnou a nevoleným Senátem. Senátory byli jednak princové císařského domu a jednak členové, které doživotně jmenoval císař.⁷⁸ Říšský sněm byl prvním dvoukomorovým parlamentem fungujícím v Českých zemích. Byla zde očividná inspirace britským parlamentem, což není nic překvapivého. Ostatně už bylo zmíněno, že britský parlament je vzorem pro jiné dvoukomorové parlamenty. Další zajímavostí je, že zde lze zpozorovat určitý začátek tradice, kdy komory parlamentu jsou Poslanecká sněmovna a Senát, což přetrvalo dodnes. Nutno však dodat, že říšský sněm fungoval jen pro neuherské země a zanikl rok po svém ustanovení. Byl zde však návrh nové ústavy, který počítal se vznikem nového dvoukomorového parlamentu. K přijetí tohoto návrhu ale nedošlo, přestože byl velmi moderní, kdy obě komory měly být voleny přímo. Jak již bylo řečeno, návrh nebyl přijat. Navíc byl v roce 1849 obnoven absolutismus

V roce 1860 císař vydal říjnový diplom. Došlo tak k definitivnímu konci absolutistické monarchie a jejímu nahrazení konstituční monarchií. Po vydání únorové ústavy vznikla v rakouském mocnářství i dvoukomorová říšská rada tvořená Poslaneckou sněmovnou a Panskou sněmovnou.⁷⁹ Poslanecká sněmovna byla volena členy zemských sněmů jednotlivých zemí a Panská sněmovna byla tvořena dědičnými členy a pairy, které jmenoval panovník. Samotné zemské sněmy byly voleny přímo.⁸⁰ Problém říšské rady byl ve způsobu volby dolní komory. V moderních parlamentech bývá obvyklé, že se dolní komora volí přímo. Ostatně stačí připomenout říšský sněm. Voliči mohli svoji vůli projevit pouze při volbě zemského sněmu. Dalším velkým problémem pak

76 HORA-HOŘEJŠ, Petr. Toulky českou minulostí 4. Od bitvy na Bílé hoře (1620) do nástupu Marie Terezie (1740). Praha: Baronet, 1995. ISBN 80-85890-21-6. s.71-72

77 VOJÁČEK, Ladislav, Karel SCHELLE a Vilém KNOLL. České právní dějiny. 2., upr. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2010. ISBN 978-80-7380-257-8. s.200

78 VOJÁČEK, Ladislav, Karel SCHELLE a Vilém KNOLL. České právní dějiny. 2., upr. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2010. ISBN 978-80-7380-257-8. s.243

79 ČORNEJ, Petr. Ilustrované dějiny historie českých zemí. 2. vyd. Havlíčkův Brod: Fragment, 2002. ISBN 80-7200-704-1. s.103

80 VOJÁČEK, Ladislav, Karel SCHELLE a Vilém KNOLL. České právní dějiny. 2., upr. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2010. ISBN 978-80-7380-257-8. s.228-229

byla značná nedůvěra neněmeckých poslanců, kteří nevěřili, že mohou v Poslanecké sněmovně cokoli prosadit, a proto se jejího zasedání neúčastnili.⁸¹ To že Poslanecká sněmovna byla volena nepřímo bylo, v porovnání s říšským sněmem, krokem vzad. Na druhou stranu, došlo k demokratizaci mocnářství a otevřela se cesta k dalšímu vývoji a nelze vyloučit, že by se Rakousko-Uhersko časem k přímé volbě dolní komory došlo a demokratizace by tak pokračovala. To je však pouze spekulace, protože mocnářství zaniklo v roce 1918.

3.2. Vývoj Parlamentu v Československu

3.2.1. Období 1918-1948

Velkou změnu přinesl rok 1918. Došlo k rozpadu Rakouska-Uherska a vzniku Československé republiky. 13. listopadu 1918 byla vydána prozatímní ústava. Bylo jí ustanoveno jednokomorové Národní shromáždění. To nebylo volené a zároveň mu nebyla stanovena délka funkčního období. Vzniklo rozšířením Národního výboru dle klíče z voleb do říšské rady v roce 1911.⁸² Kromě zákonodárných pravomocí mu taktéž náleželo volit prezidenta. Národní shromáždění bylo usnášení schopné při účasti alespoň třetiny poslanců, ale při prezidentské volbě byla požadována minimálně dvoutřetinová účast, přičemž kandidát potřeboval zisk minimálně dvou třetin přítomných poslanců.⁸³ Samotná ústava byla velmi krátká, tvořilo ji 21 článků. Tudiž ani nemohla být příliš podrobná.⁸⁴ Nelze se tomu divit, stále se jednalo o ústavu prozatímní.

Prozatímní ústava byla v účinnosti pouze do února 1920, kdy vstoupila v účinnost nová ústava a vzniklo i nové dvoukomorové Národní shromáždění, které bylo voleno přímo. Komory tohoto Národního shromáždění tvořila Poslanecká sněmovna a Senát. Současně s novou ústavou musely být přijaty i zvláštní zákony, které upravovaly pravomoci a složení obou komor. Byly tak přijaty volební řád poslanecké sněmovny a zákon o složení a pravomocích senátu.⁸⁵ Obě komory byly voleny systémem poměrného zastoupení, přičemž Poslaneckou sněmovnu tvořilo 300 poslanců a senát tvořilo 150 senátorů. Komory se taktéž lišily délkou volebního období a věkovou hranicí volebního práva. Poslanecká sněmovna byla volena na šest let a Senát na osm let. Volit do poslanecké sněmovny mohli všichni občané, kteří dovršili 21 rok. V případě Senátu bylo aktivní

81 VEBER, Václav. Dějiny Rakouska. 2. vyd. [i.e. 3. vyd.]. Praha: NLN, Nakladatelství Lidové noviny, 2007. Dějiny států. ISBN 978-80-7106-239-4. s.418-419

82 MAREČKOVÁ, Marie. Czech legal & constitutional history brief summary. Praha: Linde, 2006. ISBN 9788072015924. s.101-102

83 Zákon č. 36/1918 Sb., o jednacím řádu Národního shromáždění

84 Zákon č. 37/1918 Sb., o prozatímní ústavě

85 VOJÁČEK, Ladislav, Karel SCHELLE a Vilém KNOLL. České právní dějiny. 2., upr. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2010. ISBN 978-80-7380-257-8. s.303-305

volební právo podmíněno dovršením 26 roku. Pasivní volební právo pak bylo stanoveno na 30 a 45 let. Komory si nebyly rovny ani v případě pravomocí. Poslanecká sněmovna mohla Senát kdykoliv přehlasovat a to nadpoloviční většinou všech poslanců. Jednalo se tedy o parlament asymetrický a nesoudržný a Senát se řadil mezi komory slabé.⁸⁶ Nutno však dodat, že prvorepublikový Senát byl silnější než Senát současný. Schvaloval rozpočet, zákonodárnou iniciativu měli jednotliví senátoři, nebyla zde třicetidenní lhůta pro vydání usnesení a hlasoval o vetu prezidenta republiky. Také měl k ruce řadu nástrojů kontroly vlády. Mohl zřizovat vyšetřovací komise a také měl právo interpelace. Díky těmto aspektům lze říci, že za první republiky zde byla vyšší symetričnost bikameralismu než jakou vidíme u současného parlamentu.⁸⁷

Kromě účasti na zákonodárném procesu však mělo Národní shromáždění další významnou pravomoc a totiž volbu prezidenta. Prezident byl volen každých sedm let oběma komorami parlamentu. K zvolení byla nutná třípětinová většina přítomných členů parlamentu v obou komorách. De iure bylo možné být prezidentem pouze pro dvě po sobě jdoucí volební období, přičemž znovu bylo možné kandidovat až po sedmi letech V případě T. G. Masaryka to však nebylo dodrženo.⁸⁸⁸⁹

Význam prvorepublikového Národního shromáždění pro další vývoj českého parlamentarismu je zjevný. Koncepce parlamentu České republiky je očividně inspirována ústavou z roku 1920. Současný parlament měl navázat na „tradiční“ první republiky. Je však nutno dodat, že první republika se úplně neoprostila od „rakouského dědictví.“ Národní shromáždění bylo zjevně inspirováno parlamentem Rakouska-Uherska, kdy došlo k převzetí jména první komory. Došlo však k návratu Senátu, který byl nejspíše převzat z říšského sněmu.

Toto období bylo ukončeno v březnu 1939. Zbytek českých zemí, který Československu po Mnichovu zůstal, byl obsazen nacistickým Německem. Vznikl Protektorát Čechy a Morava. Národní shromáždění bylo rozpuštěno⁹⁰ a došlo k likvidaci parlamentarismu. Určitou náhražkou parlamentu se stal Výbor národního souručenství. Jeho význam však byl mizivý. Faktickou moc držely říšské úřady v jejichž čele stál říšský protektor. Hlavní rolí Výboru byla kontrola protektorátní vlády a koordinace zájmů české politické scény. Byla zde snaha vyvolat určitý dojem, že Výbor funguje

86 Zákon č. 121/1920 Sb., Ústavní listina Československé republiky

87 JIRÁSKOVÁ, Věra a Zbigniew WITKOWSKI, ed. Ústavní systém České republiky a Polské republiky po přistoupení k Evropské unii: II. česko-polský právní seminář : Praha, 23.-24. září 2010. Praha: Leges, 2011. Teoretik. ISBN 9788087212691. s.39

88 VOJÁČEK, Ladislav, Karel SCHELLE a Vilém KNOLL. České právní dějiny. 2., opr. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2010. ISBN 978-80-7380-257-8. s.306

89 Zákon č. 121/1920 Sb., Ústavní listina Československé republiky

90 ČAPKA, František. Dějiny zemí Koruny české v datech. 4., opr. a dopl. vyd. Praha: Libri, 2010. ISBN 978-80-7277-469-2. s.688

jako skutečný parlament a že se jedná o nástupce Národního shromáždění. Později však v důsledku Heydrichových správních reforem ztratil veškerý význam.⁹¹

Po osvobození Československa v roce 1945 již nedošlo k obnovení dvoukomorového systému. Na základě dekretu prezidenta č. 18/1944 úř. věst. vzniklo jednokomorové Prozatímní národní shromáždění. Bylo zvoleno v nepřímých volbách a tvořilo je tři sta poslanců. Jeho cílem bylo mimo jiné připravit půdu pro volby do Ústavodárného národního shromáždění. Ty proběhly v roce 1946. Ústavodárné národní shromáždění bylo též jednokomorové, ale bylo zvoleno ve volbách přímých. Ty skončily drtivým vítězstvím komunistické strany, což se ukázalo jako klíčové pro další vývoj.⁹² Hlavním úkolem ústavodárného shromáždění byla příprava nové ústavy. V únoru 1948 však komunisté převzali moc v Československu a ústava tak vznikla v jejich režii. Díky tomu došlo k potlačení demokracie.⁹³

3.2.2 Období 1948-1990

V roce 1948 proběhly volby do Národního shromáždění. Komunistická strana si zajistila zisk 70% mandátů tím, že voličům byla předložena jednotná kandidátka. Pouze 10% voličů hlasovalo proti ní.⁹⁴ V květnu pak byla přijata nová ústava, která uzákonila vedoucí postavení komunistické strany. Národní shromáždění zůstalo jednokomorové. Bylo sice voleno přímo, ale voliči nemohli nijak ovlivnit jeho složení. Bylo možné volit pouze jednotnou kandidátku Národní fronty v níž měla komunistická strana vždy převahu. Ostatní strany pak působily spíše jako vazalové a jejich účelem bylo vyvolávat určitý dojem demokratičnosti.

V roce 1960 byla přijata nová ústava. Ta však z hlediska parlamentu nepřinesla žádnou výraznější změnu. Teprve v roce 1968 byl přijat zákon o československé federalizaci a Národní shromáždění bylo nahrazeno dvoukomorovým Federálním shromážděním a Československo se tak po třiceti letech vrátilo k bikameralismu. Jednalo se však o odlišnou formu bikameralismu než jakou známe z první republiky. Dvoukomorovost federálního shromáždění vycházela z toho, že Československo bylo federací. Komorami parlamentu se staly Sněmovna lidu a Sněmovna národů. Obě tvořilo 300 poslanců. Ve sněmovně lidu bylo 200 českých a 100 slovenských poslanců. Naproti tomu ve sněmovně národů měly oba národy po 150 poslancích. Obě komory byly stejně silné.

91 VOJÁČEK, Ladislav, Karel SCHELLE a Vilém KNOLL. České právní dějiny. 2., upr. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2010. ISBN 978-80-7380-257-8. s.351-353

92 VOJÁČEK, Ladislav, Karel SCHELLE a Vilém KNOLL. České právní dějiny. 2., upr. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2010. ISBN 978-80-7380-257-8. s.395-400

93 MAREČKOVÁ, Marie. Czech legal & constitutional history brief summary. Praha: Linde, 2006. ISBN 9788072015924. s.124-125

94 ČAPKA, František. Dějiny země Koruny české v datech. 4., opr. a dopl. vyd. Praha: Libri, 2010. ISBN 978-80-7277-469-2. s.740

Jednalo se o klasický federální parlament, kdy účelem druhé komory je vyrovnat postavení obou národů.⁹⁵

Současně s Federálním shromážděním však vznikly i federální subjekty s vlastním parlamentem – Česká socialistická republika a Slovenská socialistická republika. V Česku vznikla jednokomorová Česká národní rada, která sloužila jako nejvyšší zastupitelský sbor republiky. Měla dvěstě členů. Její pravomoci vycházely z dělby moci mezi federálními a republikovými orgány. Mohla však přijímat zákony patřícími do její působnosti a její předsednictvo jmenovalo republikovou vládu. Na slovensku fungovala 159členná Slovenská národní rada. Její pravomoci byly obdobné. Jediným rozdílem pochopitelně bylo, že její působnost se vztahovala na Slovensko. Ani tyto změny však v praxi neměly až tolik významu, protože zde stále fungovala vláda jedné strany. Voliči nemohli ve volbách nijak ovlivnit složení Federálního shromáždění ani Národní rady.⁹⁶ Tento stav se udržel ještě následujících dvacet let.

3.2.3 Období 1990-1993

V listopadu 1989 proběhla takzvaná Sametová revoluce. Došlo k pádu komunistického režimu a v roce 1990 proběhly první svobodné volby, které vyhrálo Občanské fórum a Verejnosť proti násiliu.⁹⁷ Nastalo období, kdy federální i republikové parlamenty přijímaly řadu ústavních zákonů. Docházelo k postupné přeměně ústavního systému. Taktéž bylo federální uspořádání Československa uvedeno v praxi. Když však v roce 1992 v obou zemích vyhrála uskupení s diametrálně odlišnými zájmy a postoji, začalo se připravovat rozdělení federace.⁹⁸ 25 listopadu 1992 pak došlo k přijetí ústavního zákona o zániku České a Slovenské Federativní republiky. 1. ledna 1993 pak došlo k rozdělení Československa na dva samostatné státy – Českou republiku a Slovenskou republiku.⁹⁹

3.3. Vývoj od roku 1993

Po rozpadu federace vstoupila v účinnost Ústava České republiky. Česká národní rada se stala Poslaneckou sněmovnou. Vedle ní se však počítalo se vznikem druhé komory parlamentu

95 MAREČKOVÁ, Marie. Czech legal & constitutional history brief summary. Praha: Linde, 2006. ISBN 9788072015924. s.127-129

96 VOJÁČEK, Ladislav, Karel SCHELLE a Vilém KNOLL. České právní dějiny. 2., upr. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2010. ISBN 978-80-7380-257-8. s.532-533

97 ČORNEJ, Petr. Ilustrované dějiny historie českých zemí. 2. vyd. Havlíčkův Brod: Fragment, 2002. ISBN 80-7200-704-1. s.127

98 KLÍMA, Karel. Constitutional law of the Czech Republic. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2008. ISBN 978-80-7380-089-5. s.116-121

99 Ústavní zákon č. 542/1992 Sb. o zániku České a Slovenské Federativní Republiky

představované Senátem. K jeho zřízení však došlo až v roce 1996. Do té doby zde fungoval faktický unikameralismus. Skutečnost, že Česká republika fungovala několik let bez druhé komory pak vedlo k zmenšení důvěry k němu. Petr Pithart je přesvědčen, že právě v tomto období lze nalézt kořeny nedůvěry v Senát a také důvod nízké účasti v senátních volbách.¹⁰⁰¹⁰¹ Osobně si myslím, že nedůvěra v Senát je zapříčiněna více faktory, ale o tom až dále.

Fungování obou komor parlamentu je upraveno v Ústavě, která však počítá se zvláštní úpravou v několika zákonech. Většina z nich byla přijata poměrně brzy po roce 1993. Výjimkou však byl stykový zákon, který byl přijat až po více než dvaceti letech od přijetí Ústavy. Neexistence tohoto zákona vedla k řadě problémů. Jako příklad lze uvést volbu prezidenta, kdy nebylo jasné zda by měla být tajná či veřejná.¹⁰² Když se člověk podívá jaké problémy ustanovení Senátu přineslo, možná by bylo lepší, kdyby Senát nevznikl a Česká republika se vydala stejnou cestou jako Slovensko, které si ponechalo jednokomorový parlament..

Jednou z nejvýznamnějších pravomocí parlamentu byla, až do roku 2012, volba prezidenta republiky. Systém volby byl poměrně složitý. Volba byla tříkolová. Na zvolení prvním kole potřeboval kandidát získat nadpoloviční většinu všech poslanců a současně i nadpoloviční většinu všech Senátorů. Pokud se to nepovedlo ani jednomu kandidátovi, tak do druhého kola postoupil kandidát s největším počtem hlasů v Poslanecké sněmovně a kandidát s největším počtem hlasů v senátu, i kdyby třeba některý z dalších kandidátů získal celkově více hlasů. Ke zvolení v druhém kole pak bylo třeba získat nadpoloviční většinu hlasů všech přítomných poslanců a všech přítomných senátorů. Pokud i druhé kolo bylo neúspěšné, konalo se kolo třetí, kde kandidát potřeboval získat nadpoloviční většinu hlasů všech přítomných členů parlamentu. V případě neúspěchu třetího kola se volba musela opakovat.¹⁰³ Jednalo se o velmi složitou proceduru, která mohla vést i k řadě paradoxů. Mohlo například dojít k tomu, že z prvního kola postoupil pouze jeden kandidát (jako například v roce 1998) nebo také mohlo dojít i k tomu, že kandidát s celkově nejvyšším počtem hlasů vypadl v prvním kole. V roce 2012 došlo k zavedení přímé volby a parlament tak tuto pravomoc ztratil.

Od roku 2010 lze vidět posilování antisystémových stran, z nichž některé slibují zrušení senátu, či úplné překopání ústavního systému České republiky. Je však samozřejmě otázkou jak moc své sliby myslí vážně a zda by pro takový krok našly potřebnou podporu. Lze tak spekulovat o

100 WINTR, Jan. Česká parlamentní kultura. Praha: Auditorium, 2010. ISBN 9788087284131. s. 60

101 KYSELA, Jan, ed. Dvacet let Senátu Parlamentu České republiky v souvislostech. Praha: Leges, 2016. Teoretik. ISBN 9788075021663. s.21-23

102 KYSELA, Jan, ed. Dvacet let Senátu Parlamentu České republiky v souvislostech. Praha: Leges, 2016. Teoretik. ISBN 9788075021663. s.23

103 WINTR, Jan. Česká parlamentní kultura. Praha: Auditorium, 2010. ISBN 9788087284131. s. 383-384

tom, jaký bude další vývoj českého parlamentarismu. Hodně se mluví o posílení přímé demokracie a přijetí zákona o celostátním referendu, čímž by se částečně legislativní pravomoci převedly na „lid.“ Některé politické síly by dokonce rády schvalovaly v referendu veškeré přijaté zákony. Osobně jsem přesvědčen, že k tomu nedojde, protože minimálně v Senátu tyto síly nikdy nenajdou dostatek hlasů. Osobně sice nejsem odpůrcem referenda, ale považuji za hloupost, aby se v referendu hlasovalo o všem. Hlavně odborné záležitosti, jako například státní rozpočet, či třeba novelizace určitých zákonů by podle mě neměly být schvalovány v referendu vůbec. Otázkou dalšího možného vývoje českého parlamentarismu se ještě budeme zabývat v dalších kapitolách.

4. Poslanecká sněmovna parlamentu České republiky

4.1. Postavení Poslanecké sněmovny v ústavním systému České republiky

Poslanecká sněmovna je dolní komorou parlamentu České republiky. Její postavení v parlamentním systému je dominantní. S tím souvisí skutečnost, že český bikameralismus je asymetrický a Senát je komorou slabou. Každý zákon musí být schválen Poslaneckou sněmovnou, aby mohl vstoupit v platnost. Souhlas Senátu či prezidenta republiky není potřebný, protože sněmovna je může přehlasovat. Pouze v několika výjimečných případech nelze Senát přehlasovat. Jedná se především o ústavní zákony a mezinárodní smlouvy, ale tím se budeme zabývat později.

Poslanecká sněmovna vznikla v roce 1993 transformací z České národní rady. Její úpravu nalezneme v Ústavě České republiky a v zákonech o volbách do Parlamentu České republiky, o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, o platu a dalších náležitostech spojených s výkonem funkce poslance a senátora, o střetu zájmů a také ve stykovém zákoně.¹⁰⁴ Velký význam však mají i nálezy ústavního soudu, které řeší nejasnosti určitých ustanovení, například rozsah poslanecké indemnity.

Poslanecká sněmovna má řadu významných oprávnění. Má schvaluje zákony, státní rozpočet a státní závěrečný účet, vyslovuje důvěru i nedůvěru vládě, volí a odvolává členy Nejvyššího kontrolního úřadu, navrhuje Předsedu a místopředsedy Nejvyššího kontrolního úřadu. V neposlední řadě volí Veřejného ochránce práv.¹⁰⁵ Demnostrativní výčet pravomocí Poslanecké sněmovny je obsažen v §50 zákona o jednacím řádu Poslanecké sněmovny.¹⁰⁶ Úpravu pravomocí ale nalezneme i v Ústavě. Ta upravuje pravomoce Poslanecké sněmovny v článku 43.¹⁰⁷ Tato úprava se však z velké části překrývá se zmíněným ustanovením ze zákona o jednacím řádu a určité pravomoci lze nalézt i v jiných částech. Například schvalování ústavní žaloby Senátu proti prezidentu republiky je upraveno v článku 65.

4.2. Volba Poslanecké sněmovny

Úpravu voleb do poslanecké sněmovny nalezneme v zákoně o volbách do parlamentu České republiky, především v druhém oddílu. Je zde několik zásad, kterými se volba řídí. Jedná se o zásadu tajnosti, rovnosti, přímosti a všeobecnosti.¹⁰⁸ Zásada tajnosti zajišťuje demokratičnost volby a svobodnost chování voličů. Pokud by volba byla veřejná, tak by by řada voličů musela čelit tlaku

104 GERLOCH, Aleš, Jiří HŘEBEJK a Vladimír ZOUBEK. Ústavní systém České republiky. 5. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2013. ISBN 978-80-7380-423-7. s.134

105 GERLOCH, Aleš, Jiří HŘEBEJK a Vladimír ZOUBEK. Ústavní systém České republiky. 5. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2013. ISBN 978-80-7380-423-7. s.135-136

106 Zákon č. 90/1995 Sb. o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, §50

107 Ústavní zákon č. 1/1993 Sb. Ústava České republiky, článek 43

108 Zákon č. 247/1995 Sb. Zákon o volbách do Parlamentu České republiky, §1

svého okolí, které by mohlo zastávat jiný názor a snažilo by se jej vnutit těmto voličům. Už jenom strach z reakce a z případných následků, jimž by voliči museli v důsledku svého rozhodnutí čelit, by nepochybně ovlivnilo jejich chování. Například voliči komunistů jsou vnímáni dosti kontroverzně a lze předpokládat, že mnozí z nich svou politickou orientaci tají. Lze však také zmínit vyhocenou prezidentskou kampaň před volbami v roce 2013. Osobně si z té doby pamatuji dosti „agresivní“ chování určitých skupin voličů vůči lidem, kteří zastávali jiný názor a preferovali jiného kandidáta. Zásada tajnosti tak předchází trestání voličů za jejich rozhodnutí. Zásadou rovnosti je pak vyjádřena skutečnost, že každý může volit pouze jednou a hlas každého voliče má stejnou váhu, ať už volí pro kohokoliv. Nikdo tak není zvýhodněn ani diskriminován a všichni jsou si ve svém volebním právu rovni. Zásada všeobecnosti znamená, že volební právo je všeobecné, že volit a být volen může každý, kdo splňuje zákonné podmínky. Těmito podmínkami je občanství České republiky a zletilost. Nelze však nikoho omezit na volební právo na základě pohlaví, rasy, vyznání či sexuální orientace. Poslední je zásada přímosti. Ta vyjadřuje způsob volby. Mezi voličem a voleným subjektem není žádný zprostředkovatel ve formě volitele či elektora a volič tedy volí přímo.¹⁰⁹

Poslanecká sněmovna je volena každé čtyři roky poměrným volebním systémem. Čtyřleté volební období se váže k celé Poslanecké sněmovně a nikoliv k jednotlivým mandátům. To znamená, že když některý z poslanců ztratí mandát v průběhu volebního období, tak se nekonají doplňovací volby, ale poslancem se místo něj stává náhradník. Pokud by však strana, za níž byl daný poslanec zvolen, neměla náhradníka, tak uvolněné místo zůstane uprázdněné. Dalším podstatným faktorem tohoto systému je skutečnost, že volby nejsou o jednotlivých kandidátech, ale o volebních stranách. Ty totiž podávají hromadné kandidátní listiny za jednotlivé volební kraje. Aby mohli být kandidáti dané strany zvoleni, musí daná strana překonat uzavírací klauzuli.¹¹⁰ Kandidáti nemohou kandidovat samostatně, protože §31 stanovuje, že kandidátní listiny mohou podávat pouze politické strany a hnutí a jejich koalice. Podmínkou je, že daná strana či hnutí nesmí mít pozastavenou činnost. Lhůta pro podání kandidátních listin je 66 dní před konáním voleb. Každý subjekt může pochopitelně podat v každém kraji pouze jednu kandidátní listinu.¹¹¹ Silná role stran ve volbách do Poslanecké sněmovny je nepochybně dána rolí sněmovny při sestavování vlády. Kdyby zde bylo 200 nezávislých poslanců, tak by se těžko dala sestavit vláda.

Co se týče výpočtu rozdělení mandátů, tak se napřed musí určit kolik poslanců bude

109 KLÍMA, Karel. Komentář k Ústavě a Listině. 2., rozš. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009. ISBN 978-80-7380-140-3. s. 219-221

110 ŠIMÍČEK, Vojtěch, Jan FILIP, Pavel MOLEK, Lenka BAHÝLOVÁ, Milan PODHRÁZKÝ, Radovan SUCHÁNEK a Ladislav VYHNÁNEK. Ústava České republiky: komentář. Praha: Linde, 2010. ISBN 978-80-7201-814-7. s.293-296

111 Zákon č. 247/1995 Sb. Zákon o volbách do Parlamentu České republiky, §31

zastupovat jednotlivé kraje. Celkově se rozdělí 200 mandátů mezi 13 krajů (včetně Prahy). Český statistický úřad napřed vypočítá, kolik bylo celostátně odevzdáno platných hlasů. Tento počet vydělí celkovým počtem mandátů a dostane tak republikové mandátové číslo. Tím se vydělí počet platných hlasů v jednotlivých krajích. Tento výpočet určí kolik mandátů bude mít který kraj. Pokud se nerozdělí všechny mandáty, tak se postupně připočtou krajům, které mají nejvyšší zbytek dělení. Současně statistický úřad, z celkového počtu platných hlasů zjistí, které strany či volební koalice nedosáhly na uzavírací klauzuli. Ta je stanovena na 5% procent pro jednotlivé strany a 10, 15 a 20 procent pro volební koalice. K uskupením, které dostaly méně, se v dalších výpočtech nepřihlíží. Strany, které na uzavírací klauzuli dosáhly, postupují do skrutinia. Pokud by do skrutinia nepostoupily alespoň dva subjekty, tak se klauzule sníží na 4% pro politické strany a na 6, 8 a 10 procent pro volební koalice. Pokud by ani to nestačilo, tak dojde ke snížení o další procento dokud ve skrutiniu nebudou alespoň dva subjekty. Mandáty v jednotlivých krajích se rozdělí mezi subjekty, které postoupily do skrutinia. K výpočtu se užije D'Hondtova metoda. To znamená, že se vezme celkový počet hlasů, které jednotlivé subjekty získaly a vydělí se postupně číslem 1, 2, 3 a pak vždy o číslo vyšším. Každý z těchto výpočtů je jedním podílem tohoto subjektu. Každý subjekt má tolik podílů kolik má kandidátů. Následně se vezmou všechny podíly všech uskupení a seřadí se dle velikosti od nejvyššího k nejmenšímu. Vezme se takové množství nejvyšších podílů, kolik je mandátů přiřazeno danému kraji. Na každý z těchto podílů je pak přiřazen mandát. Co se týče pořadí podílů v rámci jednotlivých volebních subjektů, záleží na tom v jakém pořadí jsou jednotliví kandidáti uvedeni. Pořadí se však může změnit užitím preferenčních hlasů. Pokud některý z kandidátů získá více než 5% preferenčních hlasů pro danou stranu, tak má přednost před ostatními kandidáty této strany. Pokud je takových kandidátů více, rozhoduje počet preferenčních hlasů. Kandidáti, kteří nebyli zvoleni, se stávají náhradníky. U nich nelze vyloučit, že poslanecký mandát nakonec získají.¹¹² Celkově je tento typ výpočtu kritizován především menšími stranami. Ty se jím, celkem oprávněně, cítí znevýhodněné. Lze zmínit výsledek Strany zelených v roce 2006, která získala 6 mandátů zatímco lidovci, jich získali 13, ačkoliv obě strany získaly zhruba stejný počet hlasů. Naproti tomu velké strany bývají tímto systémem nadhodnocovány. Je to způsobeno především působením D'Hondtova systému a existencí volebních krajů. Svůj efekt také samozřejmě má uzavírací klauzule. Je však otázkou zda je tato disproporce skutečně špatným faktorem. Určité nadhodnocování stran, které dosáhly nejlepšího výsledku, a podhodnocování stran, které naopak dosáhly výsledku nejhoršího, je vlastností, kterou má většina volebních systémů světa. Tyto prvky

112 KLÍMA, Karel. Komentář k Ústavě a Listině. 2., rozš. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009. ISBN 978-80-7380-140-3. s. 221

většinového volebního systému totiž umožní jednodušší sestavení vlády, což je nepochybně klíčové k stabilnímu fungování ústavního systému. Nutno dodat, že existují i zastánci posílení těchto většinových prvků, aby sestavování vlády v budoucnosti nebylo tak problematické jako dosud.¹¹³ Taktéž nelze zapomínat, že uzavírací klauzule i volební kraje svůj význam i zdůvodnění mají. Za zmínku nepochybně stojí to, že v roce 2000 mělo dojít ke změně volebního systému. Výsledkem by byla existence 35 volebních krajů a došlo by i k upravení D'Hondtovy formule. Výsledkem by bylo podstatné zvýšení přirozené uzavírací klauzule. V řadě krajů by strana musela získat až 20% hlasů, aby získala mandát. Jednalo se o silný posun k většinovému systému. Ústavní soud tehdy tuto změnu zrušil. Zdůvodnil své rozhodnutí tím, že se jedná o faktické zavedení většinového systému, což je v rozporu s článkem 18 Ústavy, který stanovuje, že Poslanecká sněmovna je volena dle zásad poměrného zastoupení.¹¹⁴ Realitou je, že tato změna by do budoucna vyřešila řadu problémů. Podstatně by zjednodušila sestavování vlád a ty by pak byly podstatně stabilní. Přesto však rozhodnutí Ústavního soudu bylo správné. Je očividné, že došlo k rozporu s článkem 18 Ústavy. Tato změna měla být implementována spolu se změnou Ústavy. K tomu však neměly strany, které změnu prosazovaly, dostatek hlasů, proto došlo k tak nešťastnému řešení, které vedlo k zásahu soudu.

Pětiprocentní uzavírací klauzule pomáhá především k zjednodušení sestavení vlády a omezení roztržitého parlamentu.¹¹⁵ Těžko by se sestavovala stabilní vláda, pokud by v Poslanecké sněmovně bylo zastoupeno dvacet stran a většinu by muselo dát dohromady minimálně pět z nich. Lze přitom zmínit nestabilitu stranického systému za první republiky, kdy uzavírací klauzule neexistovala a prakticky žádná vláda nevydržela celé volební období. Je však pravdou, že současná republika na tom není, v tomto ohledu, o mnoho lépe. Od roku 1992 vydržely celé volební období pouze tři vlády (1. Klausova, Zemanova a Sobotkova) a není výjimkou, aby se v průběhu jednoho volebního období vystřídal tři vlády.¹¹⁶ Jsem však přesvědčen, že kdyby uzavírací klauzule neexistovala, tak by situace byla horší. Další výhodou uzavírací klauzule lze spatřovat v tom, že se do parlamentu většinou nedostanou určité recesistické či extrémistické strany, které by svou účastí v Poslanecké sněmovně mohly buď snižovat vážnost parlamentu, či nějakým způsobem ohrožovat ústavní systém.¹¹⁷ V tomto ohledu lze zmínit případ Polska, kde uzavírací klauzuli zavedli po

113 NOVÁK, Miroslav: Volby 2006 z hlubšího pohledu. Revue Politika, 2006, č. 6-7. (www.revuepolitika.cz)

114 Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl.ÚS 42/2000 ze dne 24. 1. 2001

115 SLÁDEČEK, Vladimír: Ústava České republiky: komentář. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-590-9. s.240

116 Například v letech 2002-2006 a pak 2006-2010.

117 PEDAHZUR, Ami. The Israeli response to Jewish extremism and violence: defending democracy. New York: Manchester University Press, 2002. ISBN 0719063728. s.180

volbách v roce 1991. V těchto volbách se do parlamentu dostalo skoro 30 stran a hnutí. Žádná strana nezískala více než 13 procent, parlament byl velmi roztržštěný.¹¹⁸ Mezi úspěšnými uskupeními byla i recesistická „Strana přátel piva,“ která se brzy po svém úspěchu rozdělila na „Velké pivo“ a „Malé pivo.“¹¹⁹ Tato historie zní trochu komicky. Ovšem smích člověka přejde v momentě, kdy si uvědomí, že toto ovlivňovalo fungování státu a tím i životy 40 milionů lidí. Navíc výše uvedené excesy jsou přesně tím, co snižuje vážnost ústavního systému a tím i důvěru v politiku. Z toho důvodu zde bylo zavedení uzavírací klauzule nutné.

Významem uzavírací klauzule se ve své historii zabýval Ústavní soud hned několikrát. Poprvé v roce 1997, po volbách do poslanecké sněmovny. Tehdy jedna ze stran, které ve volbách neuspěly, požadovala její zrušení. Argumentovala tím, že uzavírací klauzule je porušením „práva na rovné podmínky být volen.“ Navrhovatel také tvrdil, že došlo k porušení zásady přímosti, protože „přímá volba byla, v důsledku existence uzavírací klauzule, nahrazena jmenováním volební komisi, která plnila vůli několika předsedů stran.“ Ústavní soud konstatoval, že uzavírací klauzule není porušením zásady rovnosti. Každý volič má jeden hlas, který má stejnou hodnotu. Každý volič si může naložit se svým hlasem jak on sám uzná za vhodné. Nikde však nemá zaručeno právo k tomu, aby kandidát jím volený byl nakonec zvolen. Podmínky, které musí kandidát splnit, jsou stanoveny zákonem a tyto podmínky jsou pro všechny kandidáty stanoveny stejně. Z toho důvodu nelze mluvit o porušení zásady rovnosti. Zároveň připomněl, že absence uzavírací klauzule by vedla k výrazné fragmentaci a výrazně by ztížila sestavení stabilní vlády. V tomto ohledu ostatně můžeme připomenout, již zmíněný případ z Polska, který jasně ilustruje pravdivost tohoto tvrzení.¹²⁰ Znovu se ústavní soud zabýval uzavírací klauzulí v roce 2015. Strana zelených a Česká pirátská strana tehdy neuspěly ve volbách do Evropského parlamentu, což bylo zapříčiněno právě uzavírací klauzulí, která je stanovena, stejně jako při volbách do Poslanecké sněmovny, na 5%. Představitelé těchto stran si spočítali, že kdyby zde uzavírací klauzule nebyla, tak by obě strany získaly po jednom mandátu. Následně podali ústavní stížnost, kterou požadovali zrušení uzavírací klauzule a zneplatnění volby dvou europoslanců, jejichž místa by jinak připadla kandidátům výše zmíněných stran. Navrhovatelé argumentovali, že uzavírací klauzule omezuje svobodnou soutěž politických stran a způsobuje, že část hlasů ve volbách propadne a tyto hlasy následně nejsou nijak zohledněny. Zároveň se odvolávali na nález z roku 1997, který určitou disproporcí volebního práva akceptoval.

118 SIMON, Jeffrey. Poland and NATO: a study in civil-military relations. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, c2004. ISBN 0-7425-2993-2. s.29

119 REIMER, Mario., Panagiotis. GETIMIS a Hans Heinrich. BLOTEVOGEL. Spatial planning systems and practices in Europe: a comparative perspective on continuity and changes. New York, NY: Routledge, 2014. ISBN 978-0-415-72723-5. s.274

120 Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 25/96 ze dne 2. 4. 1997

Navrhovatelé také argumentovali odlišností evropského parlamentu od parlamentů národních, jeho slabší rolí v legislativním procesu a slabším vlivu na sestavení „vlády“ (komise v tomto případě). Dalším argumentem byla existence přirozené uzavírací klauzule. Ta se pohybuje mezi třemi a čtyřmi procenty, což je dáno malým množstvím křesel a metodou výpočtu. Vedle toho se odvolával na rozhodnutí německého ústavního soudu, který uzavírací klauzuli pro německé europarlamentní volby zrušil. Ústavní soud tento návrh zamítl. Zmínil přitom to, že volební systém ve volbách do evropského parlamentu je v celé unii diferenciovaný, přičemž Evropský parlament přijal usnesení, které členské země vyzývalo, aby stanovily podmínky pro získání mandátu tak, aby zohlednily volbu občanů a zároveň zajistily fungování parlamentu. Ústavní soud dospěl k závěru, že existence uzavírací klauzule musí být opodstatněna, protože se jedná o zásah do volebního práva. Tímto důvodem je právě nutnost, aby parlament, ať již národní či evropský, byl funkční.¹²¹ Z obou judikátů lze usoudit, že hlavní funkcí uzavírací klauzule je především stabilizace stranického a tím i ústavního systému. Otázkou může být zda je výše klauzule nastavena správně. Jsou země, kde je uzavírací klauzule nižší a jsou země kde je nastavena vyšší. Osobně si myslím, že hranice pět procent je nastavena rozumně. Na druhou stranu však existují i názory, že nižší uzavírací klauzule může sestavení stabilní vlády naopak zjednodušit. Podle těchto názorů má pak strana, která vládu sestavuje, větší koaliční potenciál, protože má větší výběr koaličních partnerů.¹²² Nemyslím si, že tento názor je úplně správný, i když určitou logiku má. Když se do parlamentu dostane více stran, tak to je často na úkor těch stran, které by se tam dostaly i v případě vyšší uzavírací klauzule. Tudíž se pak může stát například to, že vládu musí sestavit čtyři strany místo tří. Hodně také záleží na tom jaké strany se do parlamentu dostanou. Nelze tedy vyloučit, že rozmístění sil v parlamentu bude takové, že nebude možné sestavit vládu. To může být dané antipatiemi mezi jednotlivými stranami či neochota se dohodnout. Je však otázkou zda by snížení uzavírací klauzule na 4 procenta, jak to navrhuji zastánci tohoto názoru, vůbec mělo nějaký výraznější význam. Pokud se podíváme jak dopadly volby v minulosti, tak takovéto snížení uzavírací klauzule by mělo efekt pouze ve volbách v letech 1990, 1992 a 2010. Je však pravdou, že nižší klauzule by asi ovlivnila chování voličů, kdy by řada menších stran dostala více hlasů, protože voliči mají tendenci upřednostňovat strany, které mají šanci se do parlamentu dostat, aby jejich hlasy nepropadly. Větší efekt by mělo snížení uzavírací klauzule na 3 procenta, což bývá také navrhováno. Tím by se výrazněji zvětšil počet stran v parlamentu. Osobně si však myslím, že tříprocentní uzavírací klauzule by byla nastavena příliš

121 Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 14/14 ze dne 1. 6. 2015

122 LEINERT, Leinert. Čtyři procenta stačí, říká Gerloch. Mladá Fronta Dnes. Praha: MaFra, 2017, 2017(2017). ISSN 1210-1168. Dostupné také z: <https://www.pressreader.com/czech-republic/mf-dnes/20170809/281612420495436>

nízko. Jsem přesvědčen, že by snížení uzavírací klauzule mohlo zjednodušit sestavení vlády, pokud by se současně přistoupilo k dalšímu opatření, které by tuto změnu vyrovnalo a nějakým způsobem posílilo strany, které dostaly více hlasů. Například v Řecku mají uzavírací klauzuli nastavenou právě na třech procentech. Na druhou stranu se však proporcčním způsobem volí pouze 250 křesel ve 300členném parlamentu. Zbýlých 50 křesel je alokováno straně, která získala největší počet hlasů.¹²³ Myslím si, že se jedná o zajímavý nápad, který umožňuje využít výhod nízké uzavírací klauzule a zároveň vyrovnat její nevýhody. Bylo by však nutné zvážit vhodný poměr mezi křesly volenými proporcčně a křesly alokovanými pro nejsilnější stranu. Zároveň je také otázkou jak by to u nás fungovalo v praxi. Český parlamentní systém je velice odlišný. Ostatně už jenom to, že řecký parlament je jednokomorový je velký rozdíl. Navíc v tomto systému jsou vlastnosti volebního systému většinového posíleny velmi silně a nelze zapomínat, že v Řecku jsou velmi časté jednobarevné vlády, tudíž vliv malých stran je značně omezen. Je tedy otázkou zda by zavedení tohoto systému v konečném důsledku nezpůsobilo více škody než užitku. Zároveň také těžko říct, jak by to v Česku fungovalo v praxi. Kdybychom k 200 současným poslancům připojili dalších 40, kteří by náleželi vítěz voleb, tak by to v minulosti znamenalo, že ke vzniku vlády by stačily vždy 2 strany. Pouze v roce 2006 by měla většinu jedna strana. Je však otázkou zda by takové opatření nemělo psychologický vliv na voliče, kteří by pak ve větší míře hlasovali pro velké strany, které mají šanci vyhrát.

Z hlediska uzavírací klauzule je zajímavé postavení volebních koalic. Pokud se skupina politických stran rozhodne kandidovat v koalici, znamená to, že se pro ně uzavírací klauzule zvýší. Koalice dvou stran musí překonat deset procent, koalice tří stran patnáct procent a koalice čtyř nebo více stran musí překonat dvacet procent.¹²⁴ Tato stupňovitá uzavírací klauzule bývá často kritizována. Její nastavení je tak přísné, že utváření volebních koalic se de facto nevyplatí. Přitom v devadesátých letech byla nastavena mnohem mírněji a volebním koalicím stačilo pouhých 7, 9 a 11 procent. Často se také zmiňuje skutečnost, že v konsolidovaných demokratických zemích se s uzavíracími klauzulemi pro volební koalice nesetkáváme a jedná se tak o fenomén specifický pro postkomunistické země.¹²⁵ Nutno dodat, že tuto uzavírací klauzuli kritizují především představitelé stran, které se na podobných koalicích v minulosti podílely. Lze zmínit například Čtyřkoalici, nebo

123 Greece Electoral, Political Parties Laws and Regulations Handbook: Strategic Information, Regulations, Procedures (World Business and Investment Library). Washington, DC: Intl Business Pubns USA, 2015. ISBN 978-1514516911. s.95

124 ČEPÍK, Jan, Jaroslav ČMEJREK a Václav BUBENÍČEK. Demokracie v lokálním politickém prostoru. Praha: Grada Publishing, 2010. ISBN 0014-2751. s.57

125 CHARVÁT, Jakub. Politika volebních reforem v ČR po roce 1989. Praha: Grada Publishing, 2013. ISBN 978-247-4700-2. s.200-201

předčasně „zesnulou“ koalici Lidovců a starostů. Kritika ze strany představitelů těchto uskupení je pochopitelná. Ostatně jsou to právě oni na koho toto omezení dopadá. Nelze také zapomínat, že zvýšenou uzavírací klauzuli lze obejít. Jednou z možností je zaregistrovat si novou politickou stranu na jejíž kandidátce pak budou figurovat členové stran, které jdou do voleb spolu. Takovéto řešení zvolili představitelé Liberálně sociální unie, což byla volební koalice vzniklá před volbami v roce 1992. Byla však formálně zaregistrována jako politické hnutí, což znamenalo, že nedošlo k navýšení uzavírací klauzule a uskupení se díky tomu do parlamentu dostalo. Nic na tom nemění ani skutečnost, že reálně se o žádné politické hnutí nejednalo.¹²⁶ Lze však zvolit i jednodušší řešení, kdy ve volbách kandiduje pouze jedna strana a druhá ji podporuje a tím získá místa na kandidátce první strany. Tato varianta se v posledních letech stala velice častou. Lze zmínit příklad TOP 09 a hnutí STAN ve volbách v letech 2010 a 2013. Ve volbách v roce 2017 pak takovýchto příkladů najdeme více. Nejviditelnější je asi účast představitelů Strany soukromníků na kandidátkách ODS.

Již jsme zmínili, že existuje 13 volebních krajů. Volební kraje územně odpovídají krajům, tak jak je známe ve smyslu ústavního zákona o vytvoření vyšších územních samosprávných celků a zákona o krajském zřízení. Jejich existence má své pozitivní i negativní aspekty. Pozitivním aspektem je jednoznačně to, že poslanci pochází ze všech krajů a teoreticky by se nemělo stát, aby všichni poslanci byli z pouze jedné části republiky, například z Prahy či ze středních Čech, i když se objevuje určitá, dle mého názoru neblahá, praxe, kdy se někteří kandidáti účastní voleb v jiném kraji než, kde žijí.¹²⁷ Na druhou stranu však volební kraje taktéž vytvářejí přirozenou uzavírací klauzuli. Ta sice v praxi dosud nikdy nezpůsobila, že by se strana, která získala přes pět procent hlasů, nedostala do parlamentu. Zároveň však je jedním z faktorů které oslabují zastoupení menších stran. Ty totiž musí v krajích, pro něž bylo alokováno méně křesel, získat více hlasů, aby v nich získala některý z mandátů.¹²⁸ Z toho důvodu jsou znevýhodněny spíše ty malé strany, které mají rovnoměrnou podporu po celém území zatímco ty, které mají podporu v některých krajích vyšší, nemusí na jejich existenci doplatit vůbec. Lze tedy konstatovat, že volební kraje částečně narušují poměrný volební systém a zavádějí do něj prvky systému většinového, což ale nemusí být negativním jevem. Jak již bylo řečeno, jedním z účelů volebních systémů je posílit ty strany, které jsou více úspěšné a tím i zjednodušit sestavení vlády. Jedním z opatření, které toto zajišťuje jsou i

126 BUREŠ, Jan. Česká demokracie po roce 1989: Institucionální základy českého politického systému. 2012. Praha: Grada Publishing. ISBN 978-80-247-4283-2. s.265

127 Viz. Například Jaroslav Faltýnek, který bydlí v Prostějově (Olomoucký kraj), ale vede kandidátku ANO v kraji Vysočina.

128 Tento systém například způsobil, že v roce 2006 získala Strana zelených 6 poslanců, přičemž ji volilo 6% voličů. Prakticky stejný počet hlasů však v roce získala KDU-ČSL, která obdržela 13 křesel.

volební kraje.¹²⁹

Nepochybně stojí za to zmínit historii voleb do Poslanecké sněmovny, protože stabilita každého ústavního systému stojí na stabilitě systému stranického. Pokud se však podíváme na historii voleb do Poslanecké sněmovny, zjistíme, že od roku 1990 prošel český stranický systém poměrně „divokým vývojem.“ V roce 1990 se konaly volby do České národní rady. Vyhrálo je Občanské fórum, které získalo necelých 50% hlasů a přes 120 křesel. Tento úspěch mohl zajistit sestavení stabilní vlády, ale vnitřní spory nakonec vedly k zániku Občanského fóra a vzniku nových stran mezi nimiž stojí za zmínku pouze pravicová Občanská demokratická strana (dále ODS). ODS se stala vítězem v dalších volbách, které se konaly v roce 1992. Ta následně sestavila vládu s několika dalšími menší středopravicovými stranami. V čele opozice se ocitla komunistická strana, která však byla v porovnání s ODS výrazně slabší a tudíž zde neexistovala plnohodnotná levicová protiváha občanských demokratů. Výrazný posun přišel ve volbách v roce 1996, kdy došlo k výraznému posílení České strany sociálně demokratické (dále ČSSD), která tak získala pozici hlavní levicové strany. Vládní koalice tyto volby sice vyhrála, ale ztratila většinu v Poslanecké sněmovně, a tak musela být nová vláda tolerována ČSSD. Tyto volby znamenaly začátek stranického systému, ve kterém spolu soupeřila pravicová ODS a levicová ČSSD. Mezi nimi se pohybovala řada menších spíše středových stran, které působily jako jazýček na vahách. Tento systém byl čas od času narušován oslabením jedné z dvou velkých stran. Například v letech 2002-2005 musela ČSSD svoji pozici dominantní levicové strany hájit před KSČM. ODS zase musela svoji pozici hájit před Čtyřkoalicí v letech 1999-2002. Z těch menších stran stojí za zmínku především středová Křesťanská a demokratická unie – Československá strana lidová (dále KDU-ČSL), která se podílela na téměř všech vládách od roku 1990, což jí však vysloužilo nelichotivou pověst „hadů“ co jdou s každým. K prvnímu vážnému narušení tohoto systému došlo v roce 2010, kdy ve volbách uspěla TOP 09, zatímco KDU-ČSL neprošla do Poslanecké sněmovny. Navíc došlo k značnému oslabení obou hlavních stran, které dohromady dostaly přibližně jen 40% hlasů. TOP 09 se stala konkurentem ODS v boji o pozici hlavní pravicové strany. Mnohem vážnější ránu však český stranický systém utrpěl v roce 2013, kdy ve volbách uspělo těžko zařaditelné uskupení známé jako ANO 2011. Toto uskupení proslulo absencí programu a značně autoritářským způsobem politiky. Výsledkem tohoto období je především značná nestabilita a roztržičnost stranického systému, což se prohloubilo i ve volbách v roce 2017, kdy do parlamentu pronikli piráti a SPD. Piráti jsou dle mého názoru anarchisté bojující za chaos a nestabilitu. Ve svém programu mají řadu

129 NOVÁK, Miroslav: Volby 2006 z hlubšího pohledu. Revue Politika, 2006, č. 6-7. (www.revuepolitika.cz)

šíleností, které mohou potencionálně destabilizovat ústavní systém. Podobně lze ohodnotit i krajně pravicovou SPD, která má v programu věci jako odvolatelnost politiků, zákaz islámu atd. Destabilizací stranického systému však dochází i k destabilizaci systému ústavního, který může být ovlivňován antisystémovými uskupeními jež chtějí bezmyšlenkovitě všechno měnit. Roztříštěnost politické scény je však problémová i z jiného důvodu. Díky ní se stala politika těžko čitelnou. Přitom určitá čitelnost politické scény je jedním z předpokladů řádného výkonu aktivního volebního práva. Volič může jen velmi těžko posoudit, která strana hájí jeho zájmu pokud jsou strany nečitelné a bez programu. Osobně si však myslím, že se politická scéna v České republice časem uklidní, a nakonec se dostane zpátky do rovnováhy. Ostatně podobné narušení stranického systému zaznamenávají i jiné země Evropy. V poslední době například Francie, kde uspělo politické hnutí, které má řadu podobností s českým ANO a vedle toho narůstá podpora pro radikální strany. Nutno však zmínit, že ty země, kde došlo k rozbití stranického systému, se postupně vracují do normálu a dochází k postupnému návratu tradičních stran. Ty totiž mají vybudovanu stranickou strukturu a tím mají i větší pevnost a sílu. Netvoří je jen jeden člověk. Věřím že v Česku bude tento vývoj stejný, i když to nějaký čas bude trvat. Ostatně lze zmínit příklad ODS pro kterou poslední volby znamenaly určitý návrat. Snad tedy dojde k narovnání stranického systému, i když je samozřejmě otázkou za jak dlouho. Bylo by však záhodné zvážit určité ústavní změny, které by ústavní a stranický systém alespoň trochu stabilizovaly. Tyto změny by však měly být velmi opatrné a neměly by ústavní systém přeměňovat nějak radikálně. Mezi možná opatření by mohla být změna počtu poslanců, aby jich byl lichý počet a nemohlo dojít k takovému patu, jakého se Česko dočkalo v roce 2006. Taktéž by mohlo dojít ke zvážení posílení většinových prvků. K tomu však napřed musí dojít k uklidnění a „normalizaci“ politické situace.

4.3.Mandát poslance

Poslaneckou sněmovnu tvoří 200 poslanců. Každý poslanec je pověřen zastupovat lid. Tomuto pověření se říká mandát. Obsahem mandátu jsou především práva a povinnosti poslance.¹³⁰ Jejich právní úpravu nalezneme především v Ústavě a v jednacím řádu Poslanecké sněmovny. V zákoně o jednacím řádu je stanoveno, že „mandát poslance vzniká zvolením,“ přičemž každý zvolený poslanec skládá na první schůzi slib. Nutno dodat, že za určitých okolností může mandát poslance vzniknout tím, že jeden ze stávajících poslanců „uvolní“ své místo náhradníkovi. Případy zániku mandátu poslance jsou uvedeny v §7 zákona o jednacím řádu. Patří mezi ně smrt poslance,

¹³⁰ KLÍMA, Karel. Constitutional law of the Czech Republic. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2008. ISBN 978-80-7380-089-5. s.306

odepření slibu, ztráta volitelnosti poslance a vzdání se mandátu. Mandát poslance taktéž zaniká rozpuštěním Poslanecké sněmovny. Tento způsob je však specifický tím, že se musejí konat předčasné volby.¹³¹ V Ústavě je stanovena neslučitelnost funkce poslance s výkonem funkce prezidenta republiky či senátora. Účast ve vládě je zakázána pouze některým poslancům, kteří jsou funkcionáři Poslanecké sněmovny nebo členy orgánů Poslanecké sněmovny. Ministrem tak nemůže být předseda ani místopředsedové Poslanecké sněmovny.¹³² Tato ustanovení reflektují ústavní princip dělby moci. Smyslem této úpravy je zabránit kumulaci funkcí mezi jednotlivými ústavními orgány. V tomto ohledu je určitou výjimkou právě účast ve vládě, kdy poslanec může být členem vlády. Je mu tím však zamezena účast ve vedení Poslanecké sněmovny. Ústavodárce vycházel z toho, že účast poslance-ministra na řízení Poslanecké sněmovny by byla právě prolomením principu dělby moci a zároveň by mohla bránit zajištění řádného fungování principu odpovědnosti vlády.¹³³

Dle článku 26 Ústavy poslanec „vykonává svůj mandát osobně v souladu se svým slibem.“ Slib samotný říká, že poslanec „bude svůj mandát vykonávat v zájmu všeho lidu a podle svého nejlepšího vědomí a svědomí.“¹³⁴ Tímto slibem je vyjádřena skutečnost, že poslanci vykonávají takzvaný volný mandát. To znamená, že ze své funkce nejsou zodpovědní své politické straně, nemohou se nechat nikým zastoupit, nemohou být odvoláni atd. Jsou odpovědní pouze občanům České republiky, a to nejenom těm, kteří daného poslance volili, ale všem. To, zda tento poslanec svůj mandát skutečně vykonával řádným způsobem, je především na úvaze voličů. Jejich úkolem je to zhodnotit ve volbách. Je však pravdou, že politické strany často požadují od svých poslanců poslušnost a mají tendenci sankcionovat neposlušné poslance. To zásadu volného mandátu do jisté míry narušuje.¹³⁵ Dalším faktorem, který poslance nepochybně ovlivňuje je volební systém do Poslanecké sněmovny. Díky tomuto systému poslanec ke svému znovuzvolení svoji stranu fakticky potřebuje. Tím pádem je částečně tlačěn k tomu, aby svojí straně byl věrný a poslušný, pokud chce být nadále poslancem.¹³⁶ V komentáři k Ústavě vypracovaném kolektivem vedeným profesorem Klíma se zmiňuje, že každý poslanec se musí rozhodnout zda bude obhajovat zájmy strany anebo bude jednat dle svého svědomí. Uznává se, že zásada volného mandátu nemusí být úplně slučitelná se systémem politických stran a hnutí. Na druhou stranu je však určitá stranická poslušnost nutná

131 Zákon č. 90/1995 Sb. o jednacím řádu Poslanecké sněmovny

132 Ústavní zákon č. 1/1993 Sb. Ústava České republiky, Článek 32

133 RYCHETSKÝ, Pavel. Ústava České republiky: Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky : komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2015. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7478-809-3. s.258-259

134 Ústavní zákon č. 1/93 Sb. Ústava České republiky. Čl 23 a 26

135 SLÁDEČEK, Vladimír. Ústava České republiky: komentář. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-590-9. s.293-299

136 KLÍMA, Karel. Komentář k Ústavě a Listině. 2., rozš. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009. ISBN 978-80-7380-140-3. s. 220

jako vodítka pro voliče, kteří tak mohou vědět, co se dá od poslanců dané strany čekat a mají tak možnost posoudit nakolik daná strana a její kandidáti obhajují jejich zájmy. Dá se také usuzovat, že vynucování stranické disciplíny není úplně v rozporu se zásadou volného mandátu, protože konečné rozhodnutí je jen na daném poslanci. Je to pouze jeho rozhodnutí, zda se bude řídit názorem a pokyny své strany či se rozhodne jednat jiným způsobem. Je to pouze na jeho vědomí a svědomí, co z toho považuje za správné.¹³⁷ Tento názor považuji za správný. To že poslanec jedná dle svého nejlepšího vědomí a svědomí nemusí znamenat, že bude vždy hlasovat jen pro návrhy s nimiž souhlasí. Jsem přesvědčen, že to především znamená, že bude své postoje prosazovat v politice a také v rámci své strany, že bude spoluutvářet politiku této strany a tím ji i ovlivňovat v zájmu občanů. Znamená to však i to, že bude muset dělat i kompromisy, že občas bude hlasovat pro návrh s nímž nesouhlasí, aby zase výměnou jiní hlasovali pro jeho návrh. Pravdou ovšem je, že v praxi to asi funguje úplně jinak a řada poslanců je ve skutečnosti značně pasivní a fungují jen jako hlasovací stroje. Tito poslanci pak hlasují pro ty návrhy jež podporuje jejich strana a sami nic neprosazují. Jen plní pokyny. Na druhou stranu nutno podotknout, že to dělají to z vlastní vůle a to zda určitý poslanec vykonává svůj mandát dle svého nejlepšího vědomí a svědomí je spíše jejich vnitřní, morální záležitost. Nelze vyloučit, že poslanec je přesvědčen, že podpora jeho strany je tím nejlepším, co může pro občany udělat. Každý poslanec kandiduje za program své strany a tím vyjařuje s tímto programem souhlas. Každý krok strany by pak měl směřovat k naplňování daného programu. Z tohoto pohledu lze říci, že určitá stranická disciplína může skutečně být i naplňováním slibu poslance, pokud to ovšem směřuje k naplňování daného programu.

Jednou z nejvýznamnějších pravomocí každého poslance je zákonodárná iniciativa. Každý poslanec má právo podat návrh zákona a zahájit tak zákonodárny proces.¹³⁸ Od zákonodárné iniciativy se odlišuje občanský podnět. Pokud podá návrh zákona subjekt, který nemá právo zákonodárné iniciativy a pokud si tento podnět neosvojí některý ze subjektů zákonodárné iniciativy, tak nedochází k zahájení zákonodárneho procesu.¹³⁹ Kromě jednotlivých poslanců a skupiny poslanců má zákonodárnou iniciativu také vláda, senát a zastupitelstva vyšších samosprávných celků.¹⁴⁰ Je to zajímavé především z hlediska porovnání postavení poslance a senátora. Je zde vidět projev asymetrie českého bikameralismu, protože jednotliví poslanci právo zákonodárné iniciativy

137 KLÍMA, Karel. Komentář k Ústavě a Listině. 2., rozš. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009. ISBN 978-80-7380-140-3. s. 273-274

138 GERLOCH, Aleš, Jiří HŘEBEJK a Vladimír ZOUBEK. Ústavní systém České republiky. 5. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2013. ISBN 978-80-7380-423-7. s. 160

139 KLÍMA, Karel. Komentář k Ústavě a Listině. 2., rozš. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009. ISBN 978-80-7380-140-3. s. 348

140 ŠIMÍČEK, Vojtěch, Jan FILIP, Pavel MOLEK, Lenka BAHÝLOVÁ, Milan PODHRÁZKÝ, Radovan SUCHÁNEK a Ladislav VYHNÁNEK. Ústava České republiky: komentář. Praha: Linde, 2010. ISBN 978-80-7201-814-7. s.504

mají zatímco jednotliví Senátoři nikoliv. Má to však svoji logiku. Poslanecká sněmovna má monopol na zahájení zákonodárského procesu a všechny návrhy zákonů jsou podávány právě jí. Nutno však dodat, že jednotliví poslanci nemají k dispozici takový odborný aparát, který by zajistil dostatečnou kvalitu navrhovaných zákonů. Tento aparát však má k dispozici vláda, a proto je primární především zákonodárská iniciativa vlády. Tím se však budeme zabývat dále. Od zákonodárské iniciativy poslanců se však odvozuje právo podávat pozměňovací návrhy. Zajímavé však je, že přiznání práva zákonodárské iniciativy jednotlivým poslancům není v zahraničí obvyklé, jedná se tak o specifickou českého ústavního systému.¹⁴¹ Osobně si myslím, že by stálo za uvažování její omezení a přiznat zákonodárskou iniciativu buď skupině poslanců anebo poslaneckým klubům, protože zákonodárská iniciativa jednotlivých poslanců sebou nese několik problémů. V jedné z dalších kapitol se budeme zabývat zákonodárským procesem a tam se na tyto problémy podíváme blíže.

Další významnou součástí mandátu poslance nalezneme v článku 27 Ústavy. Jedná se o imunitu a indemnitu. Ty jsou důležitým předpokladem výkonu volného mandátu. Indemnita je úplnou trestněprávní exempcí, kdy Ústava stanovuje, že poslance nelze stíhat pro hlasování v poslanecké sněmovně a nelze jej stíhat ani pro projevy učiněné při jednání Poslanecké sněmovny. Imunita pak stanovuje, že poslanec nemůže být trestně stíhán bez souhlasu své komory.¹⁴² Takže když poslanec spáchá trestný čin, tak proti němu nemůže být zahájeno trestní stíhání, dokud s tím nevyjádří souhlas Poslanecká sněmovna. Zde hraje podstatnou roli mandátní a imunitní výbor. Pokud však Poslanecká sněmovna souhlas nevyjádří a poslanec později ztratí mandát, tak může být trestní řízení zahájeno, protože se jedná pouze o procesní exempci.¹⁴³ Určení rozsahu indemnity vyvolává určité problémy. Ústavní soud se rozsahem poslanecké a senátorské indemnity zabýval ve svém nálezu z června 2015. Hlavní otázkou bylo vymezení pojmu projev. Byl zde střet dvou názorů. Podle jednoho názoru se jedná pouze o ústní a písemné projevy řečníků na jednání Poslanecké sněmovny či jejích orgánů. Druhá skupina však zastává takzvané široké pojetí tohoto pojmu. Dle jejich mínění se jedná o jakýkoliv projev vůle, kterého se poslanec dopustí na jednání Poslanecké sněmovny. Mezi zastánci úzkého a širokého pojetí jsou pak autoři, kteří zastávají „střední cestu.“ Ti za projev nepovažují jakékoliv jednání poslance, ale zároveň by do zmíněného pojmu zahrnuli vše, co vyjadřuje názor daného poslance. Odmítají však, že by projevem byly

141 KLÍMA, Karel. Komentář k Ústavě a Listině. 2., rozš. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009. ISBN 978-80-7380-140-3. s. 348-349

142 Ústavní zákon č. 1/1993 Sb. Ústava České republiky, Článek 27

143 SLÁDEČEK, Vladimír. Ústava České republiky: komentář. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-590-9. s.303-306

takové věci jako fyzické útoky, či přijetí úplatku. K širokému pojetí se přiklonil Nejvyšší soud, což vedlo k podání ústavní stížnosti poslancem Ottou Chaloupkou. Ústavní soud se však s výkladem Nejvyššího soudu neztotožnil. Dospěl k závěru, že projevem je pouze „sdělení informace nebo vyjádření názoru slovem, písmem, obrazem či jiným způsobem.“ Nález stanovuje, že poslanecká indemnita i imunita nenáleží jednotlivým poslancům, nýbrž zákonodárnému sboru jako celku. Nejedná se o výsadu, která by zákonodárce opravňovala k tomu chovat se protiprávně či nezodpovědně. Parlament působí jako „debatní fórum“ svých členů. Ústavní soud konstatoval, že je třeba kumulativního splnění tří podmínek, aby se na určitý projev člena zákonodárného sboru vztahovala indemnita. Musí se jednat o sdělení informace či vyjádření názoru slovem, písmem či jiným způsobem. Tento projev musí být učiněn na jednání Poslanecké sněmovny či některého z jejích orgánů. Zároveň tento projev musí směřovat k ostatním členům parlamentní debaty. Těmi jsou členové zákonodárného sboru a zároveň i další osoby, jež se účastní schůze. Může to být Prezident republiky či externí expert, který je členem komise poslanecké sněmovny. Pokud některá z těchto tří podmínek není splněna, tak se na dané jednání indemnita nevztahuje. Ústavní soud se tedy přiklonil k užšímu pojetí pojmu projev.¹⁴⁴ Rozhodnutí Ústavního soudu je logické. Širší pojetí pojmu projev by znamenalo větší zneužitelnost a vedlo by ke snížení nedůvěry veřejnosti k zákonodárcům.

4.4. Organizace Poslanecké sněmovny

Jednací řád poslanecké sněmovny odlišuje orgány a funkcionáře Poslanecké sněmovny. V článku 31 odst. 1 Ústavy je stanoveno, že „komory zřizují výbory a komise jako své orgány.“ Zvláštním případem v tomto ohledu je Vyšetřovací komise, kterou může zřizovat pouze Poslanecká sněmovna, ale Senát nikoliv. Od orgánů se odlišují funkcionáři Poslanecké sněmovny. Těmi jsou předseda a místopředsedové sněmovny. Jedná se tedy o vedení poslanecké sněmovny. Existují zde také poslanecké kluby, které v materiálním smyslu bývají označovány za orgány Poslanecké sněmovny, i když formálně se od nich odlišují a zákon ani Ústava je mezi orgány neřadí.¹⁴⁵ Zajímavé je podívat se na oficiální stránky Poslanecké sněmovny. Zde jsou totiž orgány sněmovny vymezeny širěji než v zákoně. Jsou mezi ně zařazeny také delegace sněmovny a vzhled stránek může vyvolat dojem, že mezi orgány patří i funkcionáři a poslanecké kluby. Přitom u poslaneckých klubů je zde přímo řečeno, že se o orgány Poslanecké sněmovny nejedná. Na stránkách sněmovny

¹⁴⁴ Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 3018/14 ze dne 1. 6. 2015

¹⁴⁵ ŠIMÍČEK, Vojtěch, Jan FILIP, Pavel MOLEK, Lenka BAHÝLOVÁ, Milan PODHRÁZKÝ, Radovan SUCHÁNEK a Ladislav VÝHNÁNEK. Ústava České republiky: komentář. Praha: Linde, 2010. ISBN 978-80-7201-814-7. s.423

se dá nalézt grafické zobrazení organizační struktury, které stanovuje 4 druhy orgánů Poslanecké sněmovny – Vyšetřovací komise, výbory sněmovny, komise sněmovny a delegace sněmovny.¹⁴⁶ Dalo by se říci, že zde existuje dvojí pojetí orgánů Poslanecké sněmovny. Užší pojetí zahrnuje pouze orgány, které zákon o jednacím řádu výslovně označuje za orgány Poslanecké sněmovny. V širším pojetí je možné zahrnout i funkcionáře, poslanecké kluby a delegace sněmovny.

Pojmem orgány jsou myšleny organizační útvary Poslanecké sněmovny. Jejich výčet v článku 31 Ústavy je taxativní. Funkce výborů a komisí jsou odlišné. Zatímco na výborech z velké části stojí fungování Poslanecké sněmovny, komise jsou více doplňujícími útvary iniciativního a konzultativního charakteru.¹⁴⁷ Nyní se na ně podíváme blíže.

Výbory jsou základním druhem orgánu Poslanecké sněmovny. Co se týče vztahu Poslanecké sněmovny a jejích výborů, výbory jsou ze zákona odpovědné Poslanecké sněmovně. V §32 zákona o jednacím řádu je stanoveno, „že sněmovna zřizuje z poslanců mandátový a imunitní výbor, petiční výbor, rozpočtový výbor, kontrolní výbor, organizační výbor, volební výbor, výbor pro evropské záležitosti a další výbory, na nichž se usnese.“ Zmíněné výbory jsou zřizovány obligatorně. Případné zřízení dalších výborů je na uvážení Poslanecké sněmovny.¹⁴⁸ Výbory se zřizují usnesením Poslanecké sněmovny a je třeba při jejich zřizování dbát na dodržení poměrného zastoupení politických stran.¹⁴⁹ Funkce výborů je označována jako kreační, iniciativní, odborná a konzultativní. Stojí na nich zákonodárna, ústavodárna, rozpočtová i zahraniční funkce parlamentu. Zároveň zajišťují i vlastní provoz Poslanecké sněmovny. Členem výboru může být pouze člen Poslanecké sněmovny, přičemž jeden poslanec může být členem pouze dvou výborů. Zároveň nesmíme zapomínat, že poslanec nemůže být zároveň členem vlády a členem výboru.¹⁵⁰ Na půdě výborů jsou projednávány věci, které jim Poslanecká sněmovna přikáže. Jednání jsou veřejná, pokud zákon nestanoví něco jiného, anebo se výbor neusnese, že jeho schůze či její část je neveřejná. Na schůzích je možné přijímat usnesení k jehož přijetí je třeba nadpoloviční většina všech hlasů. Menšina, která byla přehlasována však může podat oponentní zprávu. K jejímu přijetí je třeba pětina členů výboru. Oponentní zpráva pak může být podána Poslanecké sněmovně.¹⁵¹ Ustavující

146 <http://www.psp.cz/sqw/hp.sqw?k=182>

147 KLÍMA, Karel. Komentář k Ústavě a Listině. 2., rozš. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009. ISBN 978-80-7380-140-3. s. 295

148 RYCHETSKÝ, Pavel. Ústava České republiky: Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky : komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2015. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7478-809-3. s.322

149 Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 24/01 ze dne 30. 4. 2002

150 KLÍMA, Karel. Komentář k Ústavě a Listině. 2., rozš. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009. ISBN 978-80-7380-140-3. s. 295

151 GERLOCH, Aleš, Jiří HŘEBEJK a Vladimír ZOUBEK. Ústavní systém České republiky. 5. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2013. ISBN 978-80-7380-423-7. s.154-155

schůze výborů je svolána předsedou poslanecké sněmovny. Výbory si zde zvolí svého předsedu, který je následně potvrzen celou sněmovnou. Funkcí předsedy výboru je svolávat a řídit schůze výboru. Může tím však i pověřit některého z místopředsedů. Přestože role předsedy výboru je klíčová a bez něj by mohlo dojít k ochromení fungování daného výboru, jeho funkce není až tak silná. V komentáři k Ústavě od Pavla Rychetského je konstatováno, že předseda výboru je *Primus inter partes*.¹⁵²

Mezi klíčové výbory nepochybně patří Organizační výbor. Mezi jeho členy patří vedoucí představitelé Poslanecké sněmovny, vedoucí představitelé poslaneckých klubů a další členové poslaneckých klubů. Jednotlivé kluby by měly být v tomto výboru zastoupeny paritně dle svého zastoupení v Poslanecké sněmovně. Předseda Poslanecké sněmovny se zároveň stává i předsedou organizačního výboru. Zajímavostí je, že jednání organizačního výboru jsou neveřejná, pokud se výbor neusnese jinak. Jeho hlavním účelem je koordinace orgánů sněmovny a jejich práce, kdy například navrhuje sněmovně, které návrhy zákonů přikázat kterým výborům.¹⁵³ Organizační výbor také připravuje schůze sněmovny a společné schůze Poslanecké sněmovny a senátu. Navrhuje termín pořádání schůzí, jejich pořad a navrhuje, které návrhy zákonů by do něho měly být zařazeny.¹⁵⁴ Obecně lze říci, že organizační výbor zajišťuje fungování Poslanecké sněmovny. Bez jeho existence by nemohla sněmovna fungovat. Možná by se dalo říci, že se tedy jedná o nejdůležitější z jejích orgánů. Oficiální stránky Poslanecké sněmovny popisují organizační výbor takto: „Organizační výbor není klasickým legislativním výborem, ale má charakter kolektivního vedení Sněmovny s doporučujícími a koordinačními pravomocemi.“¹⁵⁵

Významný je taktéž mandátový imunitní výbor. Výbor jedná vždy neveřejně. Jeho význam spočívá v tom, že vede disciplinární řízení proti poslancům, kteří se nějakým způsobem provinili rozhoduje o kárném postihu, projednává platnost mandátu poslance. Mandátový a imunitní výbor ochraňuje podmínky za nichž mandát poslance vzniká a zaniká a zajišťuje jejich dodržování. Jednání výboru se kromě jeho členů účastní i poslanec, jehož se dané jednání týká. Další osoby mohou být přizvány jen s jeho souhlasem. Výbor také zkoumá zda byly splněny podmínky pro zbavení poslance imunity, přičemž své stanovisko přednese Poslanecké sněmovně a ta rozhodne, zda bude poslanec vydán trestnímu stíhání, přičemž zjištění mandátového a imunitního výboru

152 RYCHETSKÝ, Pavel. Ústava České republiky: Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky : komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2015. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7478-809-3. s.322-323

153 RYCHETSKÝ, Pavel. Ústava České republiky: Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky : komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2015. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7478-809-3. s.326

154 WINTR, Jan. Česká parlamentní kultura. Praha: Auditorium, 2010. ISBN 9788087284131. s. 197

155 <http://www.psp.cz/sqw/hp.sqw?k=3800>

nejsou pro Poslaneckou sněmovnu závazná.¹⁵⁶

Každý výbor může zřizovat podvýbory. Ty jsou určeny k řešení určité otázky, nebo souboru otázek. Pro jednání podvýborů přiměřeně platí ustanovení o jednání výborů. Podvýbory přednáší výsledky svého šetření výboru, který je zřídil.¹⁵⁷ Podvýbory by se teoreticky daly označit za jeden z orgánů Poslanecké sněmovny, ale nebylo by to přesné. Jedná se mnohem spíše o orgán výboru, takový „výbor výboru.“ Mezi vztahem podvýboru s výborem a vztahem výboru s Poslaneckou sněmovnou lze nalézt určité analogické prvky a osobně bych podvýbor spíše označil za „podorgán“ Poslanecké sněmovny. Sama existence podvýborů je nepochybně užitečnou součástí fungování výborů. Umožňují totiž zorganizovat práci v daném výboru, kdy každý podvýbor se může soustředit na část agendy a tím zefektivnit práci výboru. Zajímavostí přitom je, že členy podvýborů mohou být i poslanci, kteří nejsou členy výboru, který daný podvýbor zřídil. Je však nutné, aby se jednalo o poslance.¹⁵⁸

Druhým typem orgánu Poslanecké sněmovny jsou komise sněmovny. Dělí se na stálé a dočasné. Stálé fungují celé volební období, zatímco dočasné jsou zřizovány ad hoc. Zvláštním příkladem komise zřízené ad hoc je vyšetřovací komise, zatímco stálou komisí je například volební komise. Pro jednání a činnost komisí přiměřeně platí ustanovení o výborech. Narozdíl od výborů však členem komise nemusí být pouze poslanci, i když je nutné, aby předseda komise poslancem byl. Co se týče samotné činnosti komisí, je nutné dodat, že na jejich činnosti nestojí ústavní pravomoci Poslanecké sněmovny a komise svojí činností pravomoci sněmovny spíše doplňují.¹⁵⁹ Některé komise jsou však pro fungování Poslanecké sněmovny klíčové. Zvláště významná je, již zmíněná, volební komise. Ta hraje klíčovou úlohu při ustanovování orgánů sněmovny. Přípravuje veškeré volby konané Poslaneckou sněmovnou. Její členy nominují poslanecké kluby dle poměrného zastoupení.¹⁶⁰

Zvláštním případem je vyšetřovací komise. Ta je zřizována ad hoc k vyšetření určité konkrétní věci. Jedná se o jeden z kontrolních prostředků které Poslanecká sněmovna může využít vůči jiným orgánům státu, především vlády.¹⁶¹ Je zřízena usnesením, s nímž musí souhlasit

156 RYCHETSKÝ, Pavel. Ústava České republiky: Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky : komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2015. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7478-809-3. s.325-326

157 Zákon č. 90/1995 Sb. O jednacím řádu Poslanecké sněmovny, §44

158 ŠIMÍČEK, Vojtěch, Jan FILIP, Pavel MOLEK, Lenka BAHÝLOVÁ, Milan PODHRÁZKÝ, Radovan SUCHÁNEK a Ladislav VYHNÁNEK. Ústava České republiky: komentář. Praha: Linde, 2010. ISBN 978-80-7201-814-7. s.421-422

159 KLÍMA, Karel. Komentář k Ústavě a Listině. 2., rozš. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009. ISBN 978-80-7380-140-3. s. 295-296

160 ŠIMÍČEK, Vojtěch, Jan FILIP, Pavel MOLEK, Lenka BAHÝLOVÁ, Milan PODHRÁZKÝ, Radovan SUCHÁNEK a Ladislav VYHNÁNEK. Ústava České republiky: komentář. Praha: Linde, 2010. ISBN 978-80-7201-814-7. s.422

161 KLÍMA, Karel. Constitutional law of the Czech Republic. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2008.

minimálně pětina všech poslanců.¹⁶² Usnesení o zřízení komise obsahuje stanovení věci jež má být vyšetřena a lhůtu do kdy má komise přednést výsledky svého šetření sněmovně. Jednání komise jsou zásadně veřejná, čímž je zajištěna zásada transparentnosti. Na neveřejnosti jednání se může komise usnést jedině v případě, že jsou projednávány tajné skutečnosti, které buď souvisejí s obranou či bezpečností státu anebo se jedná o jiné závažné utajené skutečnosti. Neveřejných jednání se mohou účastnit i osoby, které nejsou členy komise. Tyto osoby jsou však vázány mlčenlivostí. Vyšetřovací komise své výsledky shrne v závěrečné zprávě, kterou ve formě usnesení předloží Poslanecké sněmovně. Pokud vyšetřovací komise dospěje k závěru, že došlo ke spáchání trestného činu, tak je celá záležitost předána orgánům činným v trestním řízení. V minulosti došlo ke zřízení celé řady vyšetřovacích komisí. Lze například zmínit vyšetřovací komisi ke kauze Diag Human anebo nebo ohledně dostavby dálnice D47.¹⁶³ V nedávné době byla zřízena vyšetřovací komise jež měla prošetřit okolnosti reorganizace policie, Vyšetřovací komise byla taktéž zřízena poté, co během kauzy Julius Schumann vyplynulo, že nejspíše došlo k úniku policejních spisů. V médiích se lze občas setkat s názory, že vyšetřovací komise jsou zbytečné, protože nic nevyšetří. To bývá podkládáno skutečností, že vyšetřovací komise dospěly k závěru, že došlo ke spáchání trestného činu jen zřídkakdy. Osobně si myslím, že je tato úvaha zcestná a zavání presumpcí viny. Je třeba si uvědomit, že když vyšetřovací komise dospěje k závěru, že ke spáchání trestného činu nedošlo, tak to může být dáno tím, že trestný čin spáchán skutečně nebyl. To by ovšem média a část společnosti musela mít nějakou úctu k presumpci nevinoty a média by se nesměla honit za senzacími.

V nedávné době také došlo ke zřízení vyšetřovací komise ke kauze OKD. Jedná se o zvláštní případ, protože byla zřízena k případu, kde již probíhá trestní řízení. Je tedy otázkou zda má zřízení této komise smysl. Osobně si myslím, že zřízení této komise není dobrým krokem a že se, v tomto případě, jedná o zneužití tohoto instrumentu k politickému boji. Někteří z iniciátorů tvrdili, že došlo k ovlivnění vyšetřování kauzy OKD ze strany moci výkonné. Jedná se o dosti silné tvrzení které by, podle mého názoru, mělo být podloženo důkazy. Další stránkou věci je to, že vyšetřování sice nebude ovlivňováno mocí výkonnou, ale mocí zákonodárnou. Zároveň ve mně nevyvolává moc velkou důvěru, že zřízení této komise bylo iniciováno uskupeními, které svým vystupováním dávají najevo, že už předem vědí jak celá kauza proběhla a jsou si již jistí vinou vyšetřovaných osob. Upřímně řečeno, tento případ ve mě vyvolává obavy, že vyšetřovací komise se mohou stát

ISBN 978-80-7380-089-5. s.301

162 GERLOCH, Aleš, Jirí HŘEBEJK a Vladimír ZOUBEK. Ústavní systém České republiky. 5. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2013. ISBN 978-80-7380-423-7. s.155

163 ŠÍMÍČEK, Vojtěch, Jan FILIP, Pavel MOLEK, Lenka BAHÝLOVÁ, Milan PODHRÁZKÝ, Radovan SUCHÁNEK a Ladislav VÝHNÁNEK. Ústava České republiky: komentář. Praha: Linde, 2010. ISBN 978-80-7201-814-7. s.414-417

nástrojem politického boje, který bude nadále zneužíván politickými aktéry. Osobně si však nemyslím, že by změna zákona o Jednacím řádu Poslanecké sněmovny byla na místě. Nesystémové strany mají v současné době ústavní většinu v Poslanecké sněmovně a tudíž jediným způsobem jak zabránit zneužívání vyšetřovací komise je aktivita poslanců systémových stran. Ti mohou usměrňovat činnost vyšetřovací komise, ale je třeba brát v potaz, že jejich možnosti jsou omezené. Vzniká tedy otázka zda by nestálo za to omezit zřizování vyšetřovacích komisí.

Pod pojmem funkcionáři Poslanecké sněmovny nalezneme Předsedu a místopředsedy Poslanecké sněmovny. Pravomoci předsedy jsou vymezeny v §29 zákona o jednacím řádu Poslanecké sněmovny. Pravomoci jsou rozděleny na dvě skupiny. V odstavci jedna najdeme pravomoci směřující navenek mimo Poslaneckou sněmovnu. Patří mezi ně zastupování poslanecké sněmovny navenek, navrhování prezidentu republiky jmenování předsedy vlády podle čl. 68 odst. 4 věty druhé Ústavy, postupování prezidentu republiky k podpisu přijaté zákony atd. Naproti tomu odstavec 2 upravuje řídicí pravomoci vůči Poslanecké sněmovně. Například povolání náhradníka na uprázdněný poslanecký mandát a vydání osvědčení, že se stal poslancem, svolávání a zahajování schůzí sněmovny, stanovení v němž budou místopředsedové sněmovnu zastupovat atd.¹⁶⁴

Poslanecké kluby jsou významnou složkou fungování Poslanecké sněmovny. Formálně se nejedná o orgán komory, protože Ústava ani zákon o jednacím řádu je tak neoznačuje. Je však rozšířen názor, že materiálně se o orgány komory jedná. Tento názor je podložen mimojiné tím, že zákon o jednacím řádu České národní rady poslanecké kluby za orgán komory výslovně označoval a také tím, že jejich politický a organizační význam je natolik vysoký, že postavení orgánu sněmovny jim náleží.¹⁶⁵ Lze se však setkat i se striktním názorem, že kluby orgánem sněmovny nejsou, protože jeho rozhodnutí mají pouze konzultativní charakter. Zastánci tohoto názoru však taktéž uznávají význam klubů s ohledem na to jaký vliv mají vůči orgánům sněmovny a vzhledem ke skutečnosti, že někdy jejich činnost může mít podstatně vyšší význam, než pouhé doporučení. Lze se přitom setkat s pojmem zavazující doporučení. Poslanecké kluby jsou definovány jako sdružení poslanců dle jejich politické příslušnosti. Počet klubů je vázán na výsledek voleb, podle toho kolik politických subjektů získalo zastoupení v Poslanecké sněmovně. Může však dojít i ke vzniku dalších klubů. K tomu je však třeba minimálně deseti poslanců, přičemž počet členů takto zřízeného klubu nesmí klesnout pod tuto hranici, jinak se klub ruší. Kluby mohou vznikat i zanikat v průběhu volebního období, kdy se může měnit stranická příslušnost poslanců anebo se rušit kluby. Může

164 Zákon č. 90/1995 Sb. o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, §29

165 ŠIMÍČEK, Vojtěch, Jan FILIP, Pavel MOLEK, Lenka BAHÝLOVÁ, Milan PODHRÁZKÝ, Radovan SUCHÁNEK a Ladislav VÝHNÁNEK. Ústava České republiky: komentář. Praha: Linde, 2010. ISBN 978-80-7201-814-7. s.423

dojít i ke slučování klubů.¹⁶⁶ Nutno dodat, že se nemusí jednat o seskupení poslanců z jedné politické strany. Zároveň však poslanci zvolení za určitou politickou stranu nemusí být sdruženi v jednom klubu. Lze zmínit příklad Občanského fóra, jehož poslanci byli sdruženi v několika poslaneckých klubech, což bylo dáno značnou názorovou a politickou nesourodostí Občanského fóra. Tato rozdrobenost ostatně vedla k jeho zániku.¹⁶⁷

Mezi orgány Poslanecké sněmovny se neformálně řadí i meziparlamentní delegace. Jejich utváření má na starost zvláštní komise, přičemž Poslanecká sněmovna je utváří spolu se Senátem. Jejich úpravu nalezneme ve stykovém zákoně. V době jeho absence se bylo nutné spokojit se ustanoveními zákona o jednacím řádu Senátu. Význam delegací spočívá v tom, že zastupují Českou republiku v parlamentních orgánech mezinárodních organizací. Patří mezi ně například parlamentní shromáždění NATO či Rada Evropy.¹⁶⁸

4.5.Schůze Poslanecké sněmovny

Zásady jednání jsou upraveny v zákoně o jednacím řádu Poslanecké sněmovny. Jsou zde také stanovena procesní pravidla a postup při schůzích Poslanecké sněmovny. Část zákona, která se těmito pravidly a zásadami zabývá, je samotným jednacím řádem Poslanecké sněmovny.¹⁶⁹

Schůze probíhají v době zasedání Poslanecké sněmovny. Jedná se o hlavní politickou tribunu pro politické diskuse a jsou také místem, kde poslanecká sněmovna přijímá důležitá rozhodnutí. Zasedání jsou, narozdíl od schůzí, stálá. V době zasedání probíhají nejen schůze Poslanecké sněmovny, ale také schůze jejích orgánů. Schůze probíhají v šestitýdenních cyklech. Dva týdny jsou vyhrazeny schůzím Poslanecké sněmovny, dva týdny jsou vyhrazeny schůzím výborů a komisí a jeden týden je vymezen styku poslance s voliči v jeho obvodu. Poslední týden je rezervní a je možné jej využít jako případný třetí týden schůze Poslanecké sněmovny.¹⁷⁰

Kromě těchto řádných schůzí existují i schůze mimořádné. Ty jsou svolávány mimo dobu, která je pro schůze sněmovny stanovena. Svolává ji předseda sněmovny pokud o to požádá pětina poslanců. Důvody pro svolání mimořádné schůze jsou různé. V minulosti to bylo například ochromení řádných schůzí či vyslovení nedůvěry vládě. Nutno dodat, že druhý z uvedených případů

166 KLÍMA, Karel. Komentář k Ústavě a Listině. 2., rozš. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009. ISBN 978-80-7380-140-3. s. 296

167 LAWSON, Kay. Political parties and democracy. Santa Barbara, CA: Praeger, c2010. ISBN 978-0-275-98706-0. s.209

168 ŠIMÍČEK, Vojtěch, Jan FILIP, Pavel MOLEK, Lenka BAHÝLOVÁ, Milan PODHRÁZKÝ, Radovan SUCHÁNEK a Ladislav VYHNÁNEK. Ústava České republiky: komentář. Praha: Linde, 2010. ISBN 978-80-7201-814-7. s.423

169 GERLOCH, Aleš, Jiří HŘEBEJK a Vladimír ZOUBEK. Ústavní systém České republiky. 5. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2013. ISBN 978-80-7380-423-7. s.144-146

170 WINTR, Jan. Česká parlamentní kultura. Praha: Auditorium, 2010. ISBN 9788087284131. s. 196

je velmi specifickým typem mimořádné schůze, kterým se ještě budeme zabývat v souvislosti se vztahem vlády a Poslanecké sněmovny.¹⁷¹

Zmínku si nepochybně zaslouží i ustavující schůze, která je prvním setkáním nových poslanců. Je svolána je předsedou končící Poslanecké sněmovny. Pokud ten již není poslancem, tak funkci předsedajícího má nejstarší místopředseda bývalé sněmovny. Pokud však ani jeden z místopředsedů nebyl znovu zvolen, tak ustavující schůzi svolává nejstarší zvolený poslanec. V momentě, kdy je zvolen nový předseda sněmovny, přechází předsednictví ustavující schůze na něj. Účelem schůze je zvolit nové vedení Poslanecké sněmovny a taktéž složení slibu. Ten poslanci skládají do rukou předsedajícího schůze. Taktéž jsou zde zřizovány výbory a stanoví se počty jeho členů.¹⁷² Ustavující schůze má tedy funkci organizační a Poslanecká sněmovna na ní rozhoduje o svém fungování pro další volební období.

Jak již bylo zmíněno, schůze jsou organizovány organizačním výborem a svolávány předsedou sněmovny. Ten na jejím začátku navrhne pořad schůze. Změny či doplnění pořadu schůze mohou navrhnout jednotliví poslanci, ale i výbory a poslanecké kluby. Jako problém pořadu schůze se často mluví o příliš vysokém počtu bodů k projednání, kdy není sněmovna schopná projednat všechny body. To poté vede ke škrtnutí bodů, na něž nezbyl čas. Z toho důvodu se všichni snaží, aby jejich bod byl v pořadu schůze zařazen co nejdříve, což může být chaotické. Prostředkem k tomu, aby se zajistilo projednání určitého bodu, je možnost jeho pevného zařazení. To znamená, že se určí datum, kdy bude projednán přednostně. Zajímavé je, že pevné zařazení bodu je institut který není upraven v zákoně, ale vytvořil se v praxi. Jeho kořeny nalezneme v roce 1999, kdy tehdejší předseda Poslanecké sněmovny navrhl pevné zařazení některých bodů do pořadu schůze. Tento institut se ujal a brzy začal být využíván i dalšími poslanci.¹⁷³

Hlasování na schůzích Poslanecké sněmovny má svá pravidla. Ústava stanovuje kolik je třeba hlasů k přijetí určitých typů návrhu. Většinou stačí nadpoloviční většina všech přítomných poslanců, jindy je zase třeba nadpoloviční většina všech poslanců. Jsou zde však případy kdy je potřebná kvalifikovaná většina poslanců, například u ústavních zákonů.¹⁷⁴ Jindy zase stačí část poslanců. Například k zahájení hlasování o nedůvěře vládě stačí hlasy 40 poslanců. Hlasování je, až na výjimky, veřejné. Pokud se některý poslanec zdrží hlasování, tak je to v praxi stejné, jako kdyby hlasoval proti návrhu, protože poslanec svojí přítomností zvyšuje kvórum potřebné ke schválení

171 WINTR, Jan. Česká parlamentní kultura. Praha: Auditorium, 2010. ISBN 9788087284131. s. 196-197

172 Zákon č. 90/1995 Sb. o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, §22-28

173 WINTR, Jan. Česká parlamentní kultura. Praha: Auditorium, 2010. ISBN 9788087284131. s. 197-199

174 GERLOCH, Aleš, Jiří HŘEBEJK a Vladimír ZOUBEK. Ústavní systém České republiky. 5. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2013. ISBN 978-80-7380-423-7. s.146

návrhu a daný návrh je přijat jedině v případě, že pro něj hlasuje nadpoloviční většina přítomných poslanců. Pokud se však poslanec zdrží hlasování, tak logicky nehlasuje pro daný návrh. Pokud však takový poslanec opustí před hlasováním sál, tak není započítáván a dojde ke snížení kvóra, takže místo 101 hlasů stačí jen 100 hlasů (v případě, že jsou přítomni všichni ostatní poslanci).¹⁷⁵

V případě zpochybnění hlasování může dojít k jeho opakování. K této situaci může dojít v případě, když je hlasování těsné a někteří poslanci namítají, že záznam hlasovacího zařízení neodpovídá jejich vůli. V minulosti docházelo k opakovanému hlasování poměrně často. Lze zmínit rok 2008, kdy se hlasovalo o zařazení bodu „Návrh na zřízení dočasné komise Poslanecké sněmovny parlamentu pro řešení majetkových otázek mezi státem a církvemi a náboženskými společnostmi.“ O tomto návrhu se hlasovalo celkem třikrát. Význam opakovaného hlasování může být doběhnutí poslanců určitého názorového tábora do sálu, ale někdy také taktika, která umožní rozpoložení hlasů.¹⁷⁶ Otázkou opakovaného hlasování se zabýval Ústavní soud ve svém nálezu Pl.ÚS 5/02 ze dne 2. 10. 2002. Je zde řečeno, že k opakovanému hlasování je třeba, aby námitka poslance byla vznesena bezprostředně a Poslanecká sněmovna musí o námitce rozhodnout kladně. Námitka se nesmí týkat meritů projednávaného návrhu, nýbrž musí směřovat proti vadám hlasovacího aktu.¹⁷⁷ Velmi sporné však z tohoto pohledu bylo opakované hlasování o snížení spotřební daně z benzínu a nafty v roce 2014. Tehdy bylo hlasování opakováno, ačkoliv hlasování nebylo zpochybněno bezprostředně, ale až po hodinové přestávce. Tato událost vyvolala otázku, jak si termín „bezprostředně“ vykládat a jaký časový úsek je jím vyjádřen.¹⁷⁸

Z výše uvedeného je vidět, že schůze Poslanecké sněmovny mohou být dosti chaotické, obzvláště když dochází k sestavování pořadu schůze. V tomto ohledu považuji za pozitivní faktor existenci pevného zařazení bodů, které umožňují, aby důležité body neskončily vzadu a nakonec se „neprojednaly.“ Dostí problematické se pak může stát i hlasování, pokud dojde k určitým „problémům“ a nakonec se hlasování o některém z bodů může docela prodloužit opakovaným hlasováním. Tento institut však asi je nutný, protože poruchu hlasovacího řízení či existenci jiných reálných důvodů, jež mohou zpochybnit hlasování, nelze vyloučit. Do budoucna by však bylo vhodné se vypořádat s výkladem pojmu „bezprostředně.“

175 WINTR, Jan. Česká parlamentní kultura. Praha: Auditorium, 2010. ISBN 9788087284131. s. 269-270

176 WINTR, Jan. Česká parlamentní kultura. Praha: Auditorium, 2010. ISBN 9788087284131. s. 270-271

177 Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 5/02 ze dne 2. 10. 2002

178 Ústavní expert: Opakované hlasování ve Sněmovně bylo velmi sporné [online]. ČTK, 2014, 2014(28.07.2014) [cit. 2017-08-13]. ISSN 2336-4114. Dostupné z: <http://www.pravniprostor.cz/aktuality/aktuality/ustavni-expert-opakovane-hlasovani-ve-snemovne-bylo-velmi-sporne>

4.6. Vztah Poslanecké sněmovny a vlády

Jedním z nejvýznamnějších faktorů je vztah Poslanecké sněmovny a vlády. Dle článku 67 Ústavy je vláda „vrcholným orgánem výkonné moci.“ Česká republika je parlamentní republikou a vláda je Poslanecké sněmovně odpovědná, což se projevuje mimo jiné při sestavování a jmenování nové vlády.¹⁷⁹ Nově jmenovaná vláda musí do třiceti dnů předstoupit před Poslaneckou sněmovnu a požádat ji o důvěru. K vyslovení důvěry stačí hlasy relativní většiny poslanců. To znamená, že teoreticky vláda potřebuje 101 hlasů. Pokud však nejsou přítomni všichni poslanci, je kvórum sníženo a stačí méně hlasů.¹⁸⁰ Díky tomu může vláda získat důvěru tak, že poslanci určité strany před hlasováním opustí sál a tím sníží potřebné kvórum. Stalo se tak například v letech 1996 a 1998. Vláda je sestavována po volbách do Poslanecké sněmovny, kdy předcházející vláda musí podat demisi do rukou nově zvoleného předsedy Poslanecké sněmovny. Díky tomu nemůže být nová vláda jmenována, dokud není zvolen předseda Poslanecké sněmovny.¹⁸¹

Vláda je jmenována prezidentem republiky. Ten teoreticky není omezován v tom koho jmenuje předsedou vlády. Nelze tedy s jistotou vyloučit svémoc prezidenta, který jmenuje vládu jejíž složení ignoruje výsledky voleb. Je však žádoucí, aby jmenoval předsedou vlády osobu u níž lze důvodně předpokládat, že je schopen sestavit vládu a vytvořit parlamentní většinu potřebnou k získání důvěry Poslanecké sněmovny.¹⁸² Jmenovaný předseda vlády má výhradní pravomoc navrhnout jednotlivé členy vlády a prezident je povinen navržené členy vlády jmenovat.¹⁸³ Ústava nestanovuje žádné lhůty u procesu sestavení vlády, proto se může celý proces protáhnout. Je však považováno za ústavně nepřípustné, aby sestavení vlády trvalo několik měsíců, a výsledkem by byla vláda bez důvěry.¹⁸⁴ Do roku 2017 nejdéle trvalo sestavení vlády po volbách v roce 2013, kdy k jejímu jmenování došlo až po více než třech měsících. Podobně dlouho trvalo sestavení vlády v roce 2006, kdy byla sestavena první vláda Mirka Topolánka, která však nakonec nezískala důvěru a následně musela být sestavena vláda nová, na kterou si však Česká republika musela počkat několik dalších měsíců.

179 WINTR, Jan. Česká parlamentní kultura. Praha: Auditorium, 2010. ISBN 9788087284131. s. 28-283

180 ŠIMÍČEK, Vojtěch, Jan FILIP, Pavel MOLEK, Lenka BAHÝLOVÁ, Milan PODHRÁZKÝ, Radovan SUCHÁNEK a Ladislav VYHNÁNEK. Ústava České republiky: komentář. Praha: Linde, 2010. ISBN 978-80-7201-814-7. s.844-845

181 KLÍMA, Karel. Komentář k Ústavě a Listině. 2., rozš. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009. ISBN 978-80-7380-140-3. s.557-558

182 ŠIMÍČEK, Vojtěch, Jan FILIP, Pavel MOLEK, Lenka BAHÝLOVÁ, Milan PODHRÁZKÝ, Radovan SUCHÁNEK a Ladislav VYHNÁNEK. Ústava České republiky: komentář. Praha: Linde, 2010. ISBN 978-80-7201-814-7. s.840

183 GERLOCH, Aleš, Jiří HŘEBEJK a Vladimír ZOUBEK. Ústavní systém České republiky. 5. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2013. ISBN 978-80-7380-423-7. s.172

184 KLÍMA, Karel. Komentář k Ústavě a Listině. 2., rozš. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009. ISBN 978-80-7380-140-3. s.527

Pokud vláda nezíská důvěru, měla by prostřednictvím předsedy vlády podat demisi do rukou prezidenta republiky. Vládnutí takové vlády by mělo být pouze dočasné a neměla by přijímat důležitá rozhodnutí, pokud ovšem nejsou neodkladná. Poté co vláda nezíská důvěru, prezident neodkladně jmenuje vládu novou. Pokud ani ta neuspěje, na řadu přichází předseda Poslanecké sněmovny, který vybírá dalšího kandidáta. Toto ustanovení vychází z předpokladu, že výběr, který učiní předseda Poslanecké sněmovny bude lépe odrážet nálady a rozložení sil v Poslanecké sněmovně.¹⁸⁵ Pokud ani tentokrát nezíská vláda důvěru, tak mohou nastat dvě věci. Prezident může rozpustit Poslaneckou sněmovnu a budou se konat předčasné volby, anebo vše běží od začátku. Dvakrát vybírá prezident a jednou předseda Poslanecké sněmovny. Zajímavá situace by nastala, kdyby prezident na třetí pokus nejednal dle Ústavy. V takovém případě by mohl předseda Poslanecké sněmovny podat kompetenční žalobu k ústavnímu soudu a prezident by se následně musel předsedovi Poslanecké sněmovny podvolit.¹⁸⁶

O vyslovení důvěry může vláda znovu požádat kdykoliv v průběhu svého mandátu. Jedná se o fakultativní vyjádření důvěry tudíž vláda nemusí této možnosti využít. Může si tak ověřit zda má ve sněmovně stále podporu, nebo si tak může posílit své postavení.¹⁸⁷ K tomuto institutu může sáhnout po personálních změnách či po politické krizi, která mohla podlomit důvěru vlády. Hlasování o důvěře vlády lze však také spojit s hlasováním o určitém návrhu zákona.¹⁸⁸ Takový případ lze nalézt u našich sousedů na Slovensku, kde se k tomuto kroku v roce 2011 odvážila předsedkyně vlády Radičová, které se však zrovna nevyplatil.¹⁸⁹ U nás však tento institut není příliš často užíván.¹⁹⁰

Druhou stranou mince je vyslovení nedůvěry vlády dle článku 72 Ústavy. Vyvolat hlasování o vyslovení nedůvěry vládě je dalším z projevů odpovědnostního vztahu vlády k Poslanecké sněmovně. Patří mezi kontrolní prostředky, které má Poslanecká sněmovna k dispozici. Jedním z rozdílů oproti hlasování o důvěře vládě je, že ho může vyvolat i opozice. K podání návrhu stačí souhlas 50 poslanců. K vyslovení nedůvěry je pak třeba souhlas nadpoloviční většiny všech

185 KLÍMA, Karel. Komentář k Ústavě a Listině. 2., rozš. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009. ISBN 978-80-7380-140-3. s. 525-532

186 ŠIMÍČEK, Vojtěch, Jan FILIP, Pavel MOLEK, Lenka BAHÝLOVÁ, Milan PODHRÁZKÝ, Radovan SUCHÁNEK a Ladislav VYHNÁNEK. Ústava České republiky: komentář. Praha: Linde, 2010. ISBN 978-80-7201-814-7. s.846-848

187 GERLOCH, Aleš, Jiří HŘEBEJK a Vladimír ZOUBEK. Ústavní systém České republiky. 5. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2013. ISBN 978-80-7380-423-7. s.186

188 ŠIMÍČEK, Vojtěch, Jan FILIP, Pavel MOLEK, Lenka BAHÝLOVÁ, Milan PODHRÁZKÝ, Radovan SUCHÁNEK a Ladislav VYHNÁNEK. Ústava České republiky: komentář. Praha: Linde, 2010. ISBN 978-80-7201-814-7. s.859-861

189 Jednalo se o hlasování o Eurovalu, které vedlo k pádu vlády.

190 ŠIMÍČEK, Vojtěch, Jan FILIP, Pavel MOLEK, Lenka BAHÝLOVÁ, Milan PODHRÁZKÝ, Radovan SUCHÁNEK a Ladislav VYHNÁNEK. Ústava České republiky: komentář. Praha: Linde, 2010. ISBN 978-80-7201-814-7. s.860

poslanců. Jedná se o další z rozdílů oproti vyslovení důvěry, kde je potřeba většina přítomných poslanců. Tento rozdíl je zárukou stability vlády. Nelze totiž vyloučit určité výkyvy v poměru sil způsobené absencí části poslanců. Postup dle článku 72 je možný proti vládě, která předtím již důvěru získala, ale také vůči jmenované vládě jež, navzdory povinnosti stanovené v článku 68, dosud nepožádala Poslaneckou sněmovnu o důvěru.¹⁹¹ Vyslovení nedůvěry vládě by mělo být nejzažším prostředkem, k němuž by se sněmovna měla uchýlit až v krajním případě, protože se jedná o prostředek nejtvrdší.¹⁹² K vyslovení nedůvěry vládě došlo v historii České republiky jednou, v roce 2009. Tehdy se opozici povedlo „svrhnout“ druhou vládu Mirka Topolánka. Výsledkem bylo sestavení úřednické vlády, která pak dovládla po zbytek volebního období.¹⁹³ Přestože by se k tomuto prostředku mělo schylovat jen zřídkakdy, stalo se jeho užívání velmi častým, a to především ve volebním období 2006-2010.¹⁹⁴ Vzniká tedy otázka zda by zde neměl existovat institut jež by zabraňoval zneužití. V tomto ohledu by se Česká republika mohla inspirovat v Německu, kde existuje institut konstruktivního vyslovení nedůvěry. Jeho zřízení by nepochybně přispělo stabilizaci ústavního systému, protože opozice by v případě vyslovení nedůvěry musela nabídnout řešení.

Vztah odpovědnosti vlády Poslanecké sněmovně se však neprojevuje pouze při vyslovování důvěry a nedůvěry vládě, ale i při dalších okolnostech. Poslanecká sněmovna může vládu kontrolovat i prostřednictvím práva interpelace nebo zřízením vyšetřovací komise.¹⁹⁵ Právo interpelace je upraveno v článku 53 Ústavy. Vyjadřuje individuální právo poslanců položit vládě či jejím členům dotaz, na který je třeba odpovědět ve lhůtě 30 dnů. V případě interpelací naléhavých lze tuto lhůtu zkrátit. Dotazy by se měly týkat záležitostí v působnosti vlády a jejích jednotlivých členů, což může v praxi vyvolávat řadu problémů, protože kompetenční zákon upravuje působnost jednotlivých ministerstev velmi obecně a působnost celé vlády je upravena pouze demonstrativním výčtem. Lze však dovodit že do působnosti vlády patří stanovení a následně uskutečňování cílů politiky státu. Poslanecká sněmovna může o odpovědi vést rozpravu a také vynést usnesení zda s ním souhlasí, či nikoliv. Dotazy bývají pokládány písemně nebo ústně.¹⁹⁶ Přítomnost ministrů na

191 KLÍMA, Karel. Komentář k Ústavě a Listině. 2., rozš. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009. ISBN 978-80-7380-140-3. s..550

192 ŠIMÍČEK, Vojtěch, Jan FILIP, Pavel MOLEK, Lenka BAHÝLOVÁ, Milan PODHRÁZKÝ, Radovan SUCHÁNEK a Ladislav VYHNÁNEK. Ústava České republiky: komentář. Praha: Linde, 2010. ISBN 978-80-7201-814-7. s.865-868

193 WINTR, Jan. Česká parlamentní kultura. Praha: Auditorium, 2010. ISBN 9788087284131. s. 109-113

194 ŠIMÍČEK, Vojtěch, Jan FILIP, Pavel MOLEK, Lenka BAHÝLOVÁ, Milan PODHRÁZKÝ, Radovan SUCHÁNEK a Ladislav VYHNÁNEK. Ústava České republiky: komentář. Praha: Linde, 2010. ISBN 978-80-7201-814-7. s.860

195 KLÍMA, Karel. Constitutional law of the Czech Republic. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2008. ISBN 978-80-7380-089-5. s.300-301

196 KLÍMA, Karel. Komentář k Ústavě a Listině. 2., rozš. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009. ISBN 978-80-7380-140-3. s..431-432

interpelacích je zajištěna povinností dostavit se na jednání orgánů parlamentu. Od této povinnosti se odráží takzvané citační právo. Tím je povinnost ministrů odpovídat na dotazy, kdy poslanci mají právo na poskytnutí informací a vysvětlení potřebná k výkonu jejich funkce.¹⁹⁷

Poměrně významnou, i když neformální, roli má také opozice. Jejím účelem je kontrola, kritika a alternativa vlády. Opozici tvoří všechny politické strany, které nejsou součástí vlády. S vládou se střetává v Poslanecké sněmovně. Při tomto střetu může využít ke splnění své úlohy celou řadu zákonem daných prostředků. Zde je nutné dodat, že opozice není v Ústavě zakotvena. Tím se Česká republika liší od řady států, kde je opozice nejen právně zakotvená, ale někdy se i operuje s pojmem vůdce opozice. Tím obvykle bývá předseda nejsilnější opoziční strany.¹⁹⁸ V České republice nalezneme pouze jedinou zmínku v zákoně o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, která se zabývá opozicí. V §78, odstavci 4 je stanoveno, že „výše příspěvku na úhradu nákladů se pro poslanecké kluby nevládních politických stran násobí koeficientem 1,3 a poskytuje se v upravené výši.“¹⁹⁹ Tímto je opozice finančně zvýhodněna oproti vládě, což vychází nepochybně z toho, že opozice má jinak slabší postavení než vláda. Přesto je potřeba, aby opozice byla schopná plnit roli. To je nepochybně účelem tohoto ustanovení. V souvislosti s významem opozice lze zmínit nálezy Ústavního soudu z roku 2011. Tehdy vláda využila institutu legislativní nouze, aby mohla přijmout zákon č. 347/2011 Sb. Opozice tehdy namítala, že došlo k zneužití výše uvedeného institutu a došlo k omezení práv opozice, protože nemohlo dojít k obecné rozpravě. Ústavní soud se ve svém nálezu přímo zabýval významem parlamentní opozice. Zmínil sice princip rozhodování většiny, který mluví ve prospěch vlády, ale zároveň konstatoval, že parlament je postaven na rovnosti svých členů, kteří svůj mandát vykonávají svobodně. Přitom zmínil princip ochrany menšin, který působí proti principu rozhodování většiny. Tyto dva principy jsou předpokladem demokracie. Vyjadřují to, že rozhoduje většina, zatímco menšina se musí její vůli podvolit, ale zároveň musí být respektován názor menšiny a nesmí dojít k trestání menšiny za její odlišný názor. Parlamentní opozici tak musí být zaručena možnost se podílet na parlamentních procedurách. Jinak nemůže plnit vůli opozice. Ústavní soud dal tehdy opozici za pravdu a zrušil výše zmíněný zákon, protože stav legislativní nouze může být vyhlášen jen ve výjimečných případech. V tomto případě však nebyly naplněny podmínky pro jeho vyhlášení.²⁰⁰ O významu opozice vypovídá ještě jedna skutečnost, kterou jsme si zmínili k systému voleb. Zákon vyžaduje, aby do Poslanecké sněmovny pronikly alespoň dvě

197 ŠIMÍČEK, Vojtěch, Jan FILIP, Pavel MOLEK, Lenka BAHÝLOVÁ, Milan PODHRÁZKÝ, Radovan SUCHÁNEK a Ladislav VYHNÁNEK. Ústava České republiky: komentář. Praha: Linde, 2010. ISBN 978-80-7201-814-7. s.652

198 WINTR, Jan. Česká parlamentní kultura. Praha: Auditorium, 2010. ISBN 9788087284131. s. 296

199 Zákon č. 90/1995 Sb. o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, §78

200 Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl.ÚS 55/10 ze dne 1. 3. 2011

strany. Pokud k tomu nedojde, tak se uzavírací klauzule snižuje.²⁰¹ Pokud by do parlamentu pronikla pouze jedna strana, logicky by zde žádná opozice nemohla existovat. Tím by ztratily význam všechny kontrolní prostředky, které Poslanecká sněmovna vůči vládě má a došlo by k narušení systému brzd a protiváh. Nelze samozřejmě přeceňovat roli opozice, protože vláda je vždy silnější a může opozici ve většině případů přetlačit. Opozice však může poukazovat na problémy a chyby vlády. V krajním případě pak může opozice iniciovat ústavní stížnost, pokud vláda překročí jisté mantinely. Navíc nelze zapomínat na to, že demokracie je o tom, že lidé mají svobodu volby. Pokud by však neexistovala opozice, tak by si lid těžko mohl vybírat, protože vláda by neměla alternativu. Je zajímavé sledovat opozici po vobách v roce 2017, kdy došlo k drtivému vítězství hnutí ANO. Řada lidí se začala obávat o osud demokracie v České republice. Osobně si nemyslím, že dojde k likvidaci demokracie a nastolení diktatury, ale stejně je nutné, aby opozice byla schopná fungovat a aby svou funkci řádně plnila. Jinak může projít řada šíleností, které jsou hnutím ANO a řadou dalších parlamentních subjektů prosazovány. Lze zmínit problematiku novelizaci trestního řádu (dle České advokátní komory návrat do 50. let), nebo přímou volbu starostů a primátorů, která by mohla předcházet ještě větší šílenosti v podobě přímé volby premiéra. Je zde pak celá řada dalších problémových nápadů a návrhů, kterým bude opozice muset čelit. Pokud však nebude řádně pracovat, tak může dojít k další destabilizaci ústavního systému a potom by mohla nastoupit i ta diktatura.

4.7. Role Poslanecké sněmovny v zákonodárném procesu

Poslanecká sněmovna má v zákonodárném procesu dominantní postavení a monopol při jeho zahájení. Jak již bylo řečeno, právo zákonodárné iniciativy mají jednotliví poslanci. Kromě nich však toto právo má i senát, vláda a zastupitelstva krajů. Nejvýznamnější je však zákonodárná iniciativa vlády, protože vláda má ze všech subjektů zákonodárné iniciativy největší odborný aparát ke tvorbě zákonů, což by se teoreticky mělo projevit v kvalitě návrhů, ale bohužel praxe je jiná. Vládní návrhy zákonů tvoří dvě třetiny všech návrhů zákonů. Ve většině případů je sestavují ministerstva. Právní úpravu vládních návrhů nalezneme v Legislativních pravidlech vlády.²⁰² Ta stanovují konkrétní pravidla příprav zákonů, jde o jakýsi „návod“ jak mají ministerstva či jiné ústřední správní orgány postupovat při sestavování právních předpisů.²⁰³ Zároveň jsou zde upraveny

201 Zákon č. 247/1995 Sb. o volbách do Parlamentu České republiky, §49

202 KLÍMA, Karel. Komentář k Ústavě a Listině. 2., rozš. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009. ISBN 978-80-7380-140-3. s.348-349

203 GERLOCH, Aleš, Jiří HŘEBEJK a Vladimír ZOUBEK. Ústavní systém České republiky. 5. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2013. ISBN 978-80-7380-423-7. s.161

požadavky na formu a obsah právních předpisů. Je zde stanoveno na co je třeba dbát, co vše má návrhu zákona předcházet atd.²⁰⁴ Co se týče jejich formy, nejedná se o právní předpis, ale o interní normativní směrnici vlády, která je závazná pouze pro členy vlády a jim podřízené orgány.²⁰⁵ Pokud jde o poslanecké návrhy zákonů, jejich úpravu nalezneme v zákoně o jednacím řádu Poslanecké sněmovny. Nutno dodat, že tato úprava neplatí pouze pro poslanecké návrhy, ale i pro návrhy ostatních subjektů zákonodárné iniciativy.²⁰⁶ Pokud by však došlo ke konfliktu legislativních pravidel vlády a zákona o jednacím řádu, tak má samozřejmě přednost zákon.

Vláda svůj návrh podává Poslanecké sněmovně formou usnesení. K přijetí usnesení jsou třeba hlasy nadpoloviční většiny všech členů vlády. Naproti tomu poslanecký návrh nemá určenu zvláštní formu.²⁰⁷ Samo podávání návrhů je upraveno v §86 až §89 zákona o jednacím řádu Poslanecké sněmovny. Podává se předsedovi Poslanecké sněmovny. Ten jej postoupí organizačnímu výboru a návrh je poté přeposlán všem poslancům.²⁰⁸ Významnou součástí návrhu zákona je důvodová zpráva. Ta obsahuje zdůvodnění nové právní úpravy, srovnání se současnou úpravou a případné ekonomické, právní či jiné následky navrhované úpravy. Zároveň by zde měl být posouzen soulad s mezinárodními smlouvami. Návrh by měl být podán společně se současnou právní úpravou a navrhované změny by zde měly být vyznačeny.²⁰⁹ Návrhy jsou následně projednány Poslaneckou sněmovnou v trojím čtení.

Na prvním čtení navrhovatel představí svůj návrh a vede se obecná rozprava.²¹⁰ Cílem prvního čtení je rozhodnout zda je návrh zákona vůbec způsobilý k projednání. Jeho výsledkem je navrácení navrhovateli k dopracování, zamítnutí návrhu, nebo přikázání zákona k projednání výboru či výborům.²¹¹ V případě že návrh není zamítnut ani navrácen k dopracování přikázaný výbor jej na své schůzi projedná a následně přijme stanovisko. Může jím doporučit, aby Poslanecká sněmovna návrh přijala, zamítla anebo přijala spolu s pozměňovacími návrhy Výbor přitom může sám navrhnout pozměňovací návrhy. Existují i případy, kdy výbor navrhne takzvaný komplexní pozměňovací návrh, což znamená, že navržený text je celý nahrazen jiným textem.²¹²

204 Usnesení vlády č. 188/1998 Sb. Ze dne 18. března 1998 o Legislativních pravidlech vlády

205 ŠIMÍČEK, Vojtěch, Jan FILIP, Pavel MOLEK, Lenka BAHÝLOVÁ, Milan PODHRÁZKÝ, Radovan SUCHÁNEK a Ladislav VYHNÁNEK. Ústava České republiky: komentář. Praha: Linde, 2010. ISBN 978-80-7201-814-7. s.509

206 Zákon č. 90/1995 Sb. ze dne 19. dubna 1995 o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, §86

207 KLÍMA, Karel. Komentář k Ústavě a Listině. 2., rozš. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009. ISBN 978-80-7380-140-3. s.348

208 Zákon č. 90/1995 Sb. ze dne 19. dubna 1995 o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, §87

209 Zákon č. 90/1995 Sb. ze dne 19. dubna 1995 o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, §86

210 KLÍMA, Karel. Constitutional law of the Czech Republic. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2008. ISBN 978-80-7380-089-5. s.407

211 GERLOCH, Aleš, Jiří HŘEBEJK a Vladimír ZOUBEK. Ústavní systém České republiky. 5. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2013. ISBN 978-80-7380-423-7. s.162

212 WINTR, Jan. Česká parlamentní kultura. Praha: Auditorium, 2010. ISBN 9788087284131. s. 143-144

Poté co je návrh projednán ve výborech, následuje druhé čtení. Jedná se o vlastní projednání navrhovaného textu. Může se vést obecná rozprava, jejímž výsledkem může být navrácení návrhu výboru k dalšímu projednání či k zamítnutí návrhu. V praxi se však často nevede a pouze se odkáže na první čtení.²¹³ Pokud návrh není zamítnut či vrácen výborům, tak po obecné rozpravě následuje podrobná rozprava. Během ní mohou poslanci či skupiny poslanců předkládat k návrhu zákona své pozměňovací či jiné návrhy. Výsledkem podrobné debaty může být zamítnutí či vracení návrhu výborům.²¹⁴ Samo podávání pozměňovacích návrhů je problematickou záležitostí. Jak již bylo zmíněno, poslanci nemají takový odborný aparát jako vláda. Proto mohou pozměňovací návrhy vést ke snížení kvality navrhovaného zákona, k čemuž lze dodat, že pozměňovací návrhy bývají často obviňovány z nízké kvality zákonů. Přitom pozměňovací návrh nemusí být odůvodněn a není k němu vydávána důvodová zpráva. Dalším negativním jevem je, že pozměňovací návrhy velmi často obsahují takzvané přílepy. Jedná se o pozměňovací návrhy, které věcně nesouvisejí s právní úpravou v navrhovaném zákoně. V roce 2007 se Ústavní soud touto problematikou zabýval a jeden takový přílepek zrušil.²¹⁵ V nálezu číslo 37/2007 Ústavní soud konstatoval, že pozměňovací návrhy by se měly týkat předmětu navrhovaného zákona a přílepy tak byly označeny za protiústavní. Ústavní soud shledal, že přílepy jsou v rozporu se zásadami právního státu a do budoucna jsou derogačním důvodem, který může vést ke zrušení části zákona.²¹⁶

Třetí čtení se zahajuje nejdříve 72 hodin po podání pozměňovacích návrhů. Při rozpravě v třetím čtení se řeší pouze oprava chyb v textu zákona. Lze také navrhnout navrácení návrhu do druhého čtení. Podstatné však je hlasování. Napřed se hlasuje o návrhu na zamítnutí, pokud byl ve druhém čtení podán. Poté následuje hlasování o pozměňovacích návrzích a nakonec se hlasuje o samotném návrhu. Poslanecká sněmovna jím vyjadřuje souhlas či nesouhlas s návrhem.²¹⁷ Aby sněmovna návrh schválila, je potřeba hlas nadpoloviční většiny přítomných poslanců. Návrh je poté postoupen senátu a tím role Poslanecké sněmovny v legislativním procesu končí, pokud jej tedy senát schválí a prezident nevetuje.²¹⁸

V případě že Senát návrh zákona zamítne, vrátí se návrh Poslanecké sněmovně a ta může nesouhlas Senátu přehlasovat. Je zde však potřeba nadpoloviční většina všech poslanců. Pokud tedy byl návrh schválen jen díky absenci určitého množství poslanců, může se stát, že Senát nebude

213 WINTR, Jan. Česká parlamentní kultura. Praha: Auditorium, 2010. ISBN 9788087284131. s. 144-145

214 GERLOCH, Aleš, Jiří HŘEBEJK a Vladimír ZOUBEK. Ústavní systém České republiky. 5. vyd. Plzeň:

Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2013. ISBN 978-80-7380-423-7. s.161

215 WINTR, Jan. Česká parlamentní kultura. Praha: Auditorium, 2010. ISBN 9788087284131. s. 145-146

216 Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 77/06 Sb. ze dne 15. února 2007

217 WINTR, Jan. Česká parlamentní kultura. Praha: Auditorium, 2010. ISBN 9788087284131. s. 149

218 GERLOCH, Aleš, Jiří HŘEBEJK a Vladimír ZOUBEK. Ústavní systém České republiky. 5. vyd. Plzeň:

Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2013. ISBN 978-80-7380-423-7. s.163-164

přehlasován. To se však často nestává. Senát také může návrh sněmovně vrátit s pozměňovacími návrhy. V takovém případě o něm Poslanecká sněmovna hlasuje a stačí relativní většina k jeho schválení. Pokud jej nepřijme, tak se znovu hlasuje o návrhu, který byl postoupen Senátu. Zde je potřeba ke schválení nadpoloviční většina všech poslanců. Senát však také může vyjádřit vůli se návrhem nezabývat. Pokud není schválení daného návrhu senátem obligatorní, tak je po uplynutí třicetidenní lhůty návrh přijat. Mezi návrhy, které musí být schváleny oběma komorami, patří ústavní zákony, některé mezinárodní smlouvy a zákony týkající se fungování parlamentu. Po schválení parlamentem návrh podepisuje prezident. Ten má právo veškeré návrhy, s výjimkou ústavních zákonů, vetovat. Prezidentské veto je suspenzivní a Poslanecká sněmovna jej může přehlasovat nadpoloviční většinou všech poslanců.²¹⁹

Při schvalování Ústavních zákonů je postup schvalování stejný až na několik rozdílů. Ke schválení je třeba třípětinová většina poslanců, Poslanecká sněmovna nemůže Senát přehlasovat a prezident nemůže návrh ústavního zákona vetovat.²²⁰ Skutečnost že na přijetí ústavního zákona se kladou vyšší nároky než na přijetí klasického zákona je projevem rigidnosti ústavy.²²¹

Když si to shrneme, v legislativním procesu se projevuje asymetričnost českého bikameralismu. Poslanecká sněmovna má jakožto dolní komora parlamentu má výrazně silnější roli než senát a má vždy poslední slovo. Musí schválit jakýkoliv návrh zákona a jakýkoliv jeho pozměňovací návrh. Pokud Senát nějaký návrh zamítne, sněmovna jej může přehlasovat, pokud tedy pomineme určité výjimky, jako například schvalování Ústavních zákonů. Senát může Poslaneckou sněmovnu „přetlačit“ jedině v případě absence určitého množství poslanců. To se však v minulosti stalo pouze jednou.²²² Občas se objevují nápady, aby se kvórum, potřebné pro přehlasování Senátu zvýšilo. Osobně si myslím, že by to bylo zbytečné. Účelem Senátu není zablokování návrhů zákonů, ale jejich kontrola a oprava. Tím se však budeme zabývat až v částech této diplomové práce, které se Senátem zabývají.

4.8. Rozpuštění Poslanecké sněmovny

Institut rozpuštění Poslanecké sněmovny vychází ze skutečnosti, že Česká republika je parlamentní republikou a vláda je závislá na důvěře Poslanecké sněmovny.²²³ Jeho úpravu

219 GERLOCH, Aleš, Jiří HŘEBEJK a Vladimír ZOUBEK. Ústavní systém České republiky. 5. vyd. Plzeň:

Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2013. ISBN 978-80-7380-423-7. s.164-165

220 GERLOCH, Aleš, Jiří HŘEBEJK a Vladimír ZOUBEK. Ústavní systém České republiky. 5. vyd. Plzeň:

Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2013. ISBN 978-80-7380-423-7. s.164-165

221 SPIRIT, Michal. Úvod do studia práva. Praha: Grada, 2010. Expert (Grada). ISBN 978-80-247-3290-9. s.32

222 Konkrétně v roce 2012, když se hlasovalo o zvýšení DPH.

223 KLÍMA, Karel. Komentář k Ústavě a Listině. 2., rozš. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009.

nalezneme v článku 35 Ústavy. Jsou zde taxativně vymezeny případy, kdy je možné Poslaneckou sněmovnu rozpustit: když Poslanecká sněmovna nevysloví důvěru vládě, kterou prezident jmenoval na návrh předsedy poslanecké sněmovny, když se sněmovna neusnese do tří měsíců na návrhu zákona s nímž vláda spojila otázku důvěry, zasedání sněmovny bylo přerušeno na delší dobu než je přípustné a také pokud by se Poslanecká sněmovna nebyla schopná se usnášet na dobu delší než tři měsíce, ačkoliv nebylo její zasedání přerušeno a sněmovna byla opakovaně svolána ke schůzi.²²⁴ K tomu je nutné dodat, že Poslaneckou sněmovnu lze rozpustit nejpozději tři měsíce před koncem volebního období. O rozpuštění rozhoduje prezident, přičemž je pouze na jeho uvážení zda Poslaneckou sněmovnu rozpustí.²²⁵ Toto rozhodnutí je pak publikováno ve Sbírce zákonů. Nutno však dodat, že možnost uvážení není pojata nijak široce. Pokud se podíváme na podmínky jež jsou stanoveny v článku 1, tak se jedná o případy, kdy se Poslanecká sněmovna dostala do patové situace a její rozpuštění je nutné, aby nebylo ohroženo fungování státu.²²⁶ Tyto situace narušují rovnováhu mezi mocí výkonnou a zákonodárnou, proto se obecně soudí, že by prezident v těchto případech Poslaneckou sněmovnu rozpustit měl. Pokud by tak neudělal mohlo by dojít k narušení zásady předvídatelnosti a právní jistoty.²²⁷

Významnou změnu prodělal tento institut v důsledku takzvané kauzy Melčák. Ta měla za následek přidání druhého odstavce. Ten stanovuje podmínky, kdy je prezident povinen Poslaneckou sněmovnu rozpustit. Jedná se o případ, kdy Poslanecká sněmovna přijme usnesení v němž sama rozhodne o svém rozpuštění. Jedná se o citelný rozdíl oproti důvodům uvedeným v článku 1, protože zde prezident nemá prostor na jakékoliv uvážení a rozhoduje samotná sněmovna.²²⁸ Kauza Melčák se konala poté co Poslanecká sněmovna přijala zákon o zkrácení pátého volebního období Poslanecké sněmovny, kterým došlo k rozpuštění Poslanecké sněmovny a vyhlášení nových voleb. Poslanec Melčák tehdy podal ústavní stížnost, kdy žádal zrušení tohoto zákona. Ústavní soud dal stěžovateli za pravdu a konstatoval, že došlo k narušení materiálního ohniska ústavnosti, porušení zákazu retroaktivity a zákon samotný byl přijat ad hoc a tím pádem nesplňoval znak obecnosti.²²⁹ Toto rozhodnutí vyvolalo řadu vášní. Jednalo se o první případ kdy Ústavní soud zrušil ústavní

ISBN 978-80-7380-140-3. s.318

224 Článek 35 odst. 1 Ústavního zákona č. 1/1993 Sb. Ústava České republiky

225 KLÍMA, Karel. Komentář k Ústavě a Listině. 2., rozš. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009.

ISBN 978-80-7380-140-3. s.315

226 KLÍMA, Karel. Komentář k Ústavě a Listině. 2., rozš. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009.

ISBN 978-80-7380-140-3. s.316

227 ŠÍMÍČEK, Vojtěch, Jan FILIP, Pavel MOLEK, Lenka BAHÝLOVÁ, Milan PODHRÁZKÝ, Radovan SUCHÁNEK a Ladislav VÝHNÁNEK. Ústava České republiky: komentář. Praha: Linde, 2010. ISBN 978-80-7201-814-7. s.445

228 GERLOCH, Aleš, Jiří HŘEBEJK a Vladimír ZOUBEK. Ústavní systém České republiky. 5. vyd. Plzeň:

Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2013. ISBN 978-80-7380-423-7. s.166

229 Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 27/09 ze dne 10. 9. 2009

zákon, což u mnohých vyvolalo šok. Jednalo se však o přelomové rozhodnutí, které někteří odborníci přirovnali ke slavnému případu *Marbury v. Madison*.²³⁰ Nyní si rozebereme jednotlivé případy rozpuštění Poslanecké sněmovny.

První z důvodů je stanoven v písmenu a, článku 35. Ten nastává když „Poslanecká sněmovna nevyslovila důvěru nově jmenované vládě, jejíž předseda byl prezidentem republiky jmenován na návrh předsedy Poslanecké sněmovny.“ To znamená, že pokusy o sestavení vlády byly opakovaně neúspěšné, přičemž je třeba, aby proběhly alespoň tři pokusy o sestavení vlády. Pokud třetí pokus neuspěje, tak samozřejmě může dojít i ke čtvrtému pokusu, ale je otázkou jak moc úspěšný bude vzhledem k tomu, že se vládu se nepovedlo sestavit už třikrát.²³¹ Nelze však ani tuto možnost vyloučit. Rozpuštění Poslanecké sněmovny je na uvážení prezidenta a pokud by tedy napočtvrté před prezidenta přišel předseda některé ze stran s tím, že se mu povedlo „najít“ parlamentní většinu a své tvrzení by i podložil seznamem s dostatečným počtem podpisů, tak by rozpuštění Poslanecké sněmovny nebylo na místě. Je však otázkou jak moc je daná situace pravděpodobná.

Odlišná je situace stanovena v písmeni b. Ta se pojí k situaci, kdy vláda spojila s určitým návrhem otázku důvěry vlády. Pokud se Poslanecká sněmovna na daném návrhu neusnese do tří měsíců, může ji prezident rozpustit. Jedná se tedy o sankci za neprojednání takového návrhu, kdy vláda má právo, aby byl návrh projednán ve výše uvedené lhůtě. Projednáním je myšleno vydání usnesení a usnesením je chápáno ukončení legislativního procesu v Poslanecké sněmovně. Musí tedy dojít k hlasování na konci třetího čtení, které návrh buď schválí a postoupí Senátu, anebo zamítne. Zamítnutí znamená vyslovení nedůvěry vládě, což ale není důvodem k rozpuštění sněmovny. Rozpuštění Poslanecké sněmovny totiž není spojeno se zamítnutím daného zákona, ale pouze s nedodržením lhůty k projednání.²³²

Prezident může Poslaneckou sněmovnu rozpustit také v případě, kdy její zasedání bylo přerušeno na dobu delší než je přípustná. Touto dobou je myšleno minimálně stodvacet dnů. Pokud k této situaci dojde, tak se Poslanecká sněmovna stává nečinnou a tím i přestává fungovat. Dochází tak k ochromení moci zákonodárné. Rozpuštění Poslanecké sněmovny je tedy namístě. Je však nutno dodat, že zasedání musí být přerušeno reálně a nikoliv jen zamýšleně. Samo přijetí usnesení o

230 ANTOŠ, Marek. Slavný případ *Marbury vs. Madison* aktuální i po dvou staletích. *Jurisprudence*. 2010, č. 1, str.38-40

231 KLÍMA, Karel. *Komentář k Ústavě a Listině*. 2., rozš. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009. ISBN 978-80-7380-140-3. s.316-317

232 ŠIMÍČEK, Vojtěch, Jan FILIP, Pavel MOLEK, Lenka BAHÝLOVÁ, Milan PODHRÁZKÝ, Radovan SUCHÁNEK a Ladislav VÝHNÁNEK. *Ústava České republiky: komentář*. Praha: Linde, 2010. ISBN 978-80-7201-814-7. s.447

přerušení zasedání není chápáno jako naplnění výše uvedeného důvodu.²³³

Poslední ze čtyř důvodů uvedených v odstavci jedna vychází ze skutečnosti, že Poslanecká sněmovna je usnášeníschopná pokud se sejde alespoň třetina poslanců.²³⁴ Problém nastává, pokud se po dobu delší než tři měsíce nesejde ani tato třetina, přičemž zde není žádný právní důvod, jako například přerušování zasedání, jež by svolání schůze bránil. Je třeba, aby ve výše uvedené lhůtě proběhly alespoň dva pokusy o svolání sněmovny. Poslanecká sněmovna je po tuto dobu neusnášeníschopnou a stává se tak nefunkční.²³⁵

Pokud shrneme důvody, kdy k rozpuštění dochází – jedná se o případy kdy došlo k ochromení moci zákonodárné anebo není možné získat parlamentní většinu. Nové uspořádání po volbách má zajistit sestavení stabilní vlády a také fungování Poslanecké sněmovny.²³⁶ Je však pravdou, že v druhém z uvedených případů nové volby nemusí nic vyřešit, ale také mohou vše zkomplikovat ještě více. Nelze vyloučit, že voliči „rozdají karty,“ tak že sestavení stabilní a fungující vlády nebude o nic jednodušší než před konáním předčasných voleb.

233 KLÍMA, Karel. Komentář k Ústavě a Listině. 2., rozš. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009. ISBN 978-80-7380-140-3. s.318

234 Ústavní zákon č. 1/1993 Sb. Ústava České republiky, článek 39

235 SLÁDEČEK, Vladimír. Ústava České republiky: komentář. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-590-9. s. 389

236 KLÍMA, Karel. Komentář k Ústavě a Listině. 2., rozš. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009. ISBN 978-80-7380-140-3. s.318

5. Senát parlamentu České republiky

5.1. Postavení Senátu v ústavním systému České republiky

Senát je druhou komorou parlamentu České republiky. Jak již bylo několikrát zmíněno, jedná se o slabší komoru parlamentu, která může být, ve většině případů, přehlasována. Nelze však říci, že by se jednalo o bezvýznamnou komoru. Již jsme zmínili, že smysl druhých komor lze hledat ve dvou hlediscích – v reprezentativnosti nebo v posílení systému brzd a rovnováh. Senát však reprezentuje lid jako celek a tím se podobá Poslanecké sněmovně. Jan Wintr toto považuje za specifickou českého senátu, protože většina druhých komor světa reprezentuje nějaký zvláštní zájem. Každopádně je třeba vidět smysl Senátu v dělbě moci, kdy Senát vyvažuje komoru dolní a zabraňuje tak vzniku „tyranie Poslanecké sněmovny.“²³⁷ Ústavní soud označil roli Senátu jako kontrolní brzdu, protiváhu Poslanecké sněmovny. Z toho vyplývá, že senát nemá tak silné rozhodovací pravomoci jako sněmovna, což však nelze označit za negativní faktor. Odpovídá to jeho roli v ústavním systému.²³⁸ V této části se budeme zabývat především porovnáním s Poslaneckou sněmovnou, určitými specifiky Senátu a jeho celkovým významem pro ústavní systém České republiky.

S existencí Senátu počítala Ústava již v roce 1993, ale první senátní volby se konaly až v roce 1996. Do té doby zde fakticky fungovala pouze jedna komora parlamentu. Přitom se počítalo se zřízením Prozatímního Senátu. K tomu však bylo třeba schválení prováděcího ústavního zákona Poslaneckou sněmovnou, k čemuž však nikdy nedošlo.²³⁹²⁴⁰ Současnou právní úpravu nalezneme především v Ústavě, v zákoně o sídle Parlamentu, zákoně o jednacím řádu Senátu a ve stykovém zákoně.²⁴¹

Senát má řadu významných pravomocí vůči jiným orgánům v dělbě moci. Jeho roli v zákonodárném procesu se budeme ještě zabývat. Vedle toho má i několik pravomocí směřujících proti prezidentovi. Může proti němu, dle článku 65 odst. 2 Ústavy, podat žalobu pro velezradu. Taktéž se může spolu s Poslaneckou sněmovnou usnést na tom, že prezident není schopen vykonávat svůj úřad. Senát má také vliv na složení Ústavního soudu. Odstavec 2, článku 84, Ústavy stanovuje, že prezident potřebuje ke jmenování Ústavních soudců souhlas Senátu. Všechny výše uvedené pravomoci jsou významnou součástí systému dělby moci. Je vidět, že Senát omezuje

237 WINTR, Jan. Česká parlamentní kultura. Praha: Auditorium, 2010. ISBN 9788087284131. s. 330

238 Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 86/2005 Sb. Ze dne 19. 1. 2005

239 GERLOCH, Aleš, Jiří HŘEBEJK a Vladimír ZOUBEK. Ústavní systém České republiky. 5. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2013. ISBN 978-80-7380-423-7. s.137

240 WINTR, Jan. Česká parlamentní kultura. Praha: Auditorium, 2010. ISBN 9788087284131. s. 334

241 GERLOCH, Aleš, Jiří HŘEBEJK a Vladimír ZOUBEK. Ústavní systém České republiky. 5. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2013. ISBN 978-80-7380-423-7. s.134

orgány všech tří hlavních mocí ve státě včetně zákonodárné již je on sám součástí.²⁴² Lze říci, že existence druhé komory tuto moc rozděluje na dvě části. Díky tomu je chápání státní moci, jako triády mocí zákonodárné, výkonné a soudní, značně nedokonalé. Samotnými vztahy Senátu s dalšími orgány se budeme blíže zabývat v dalších kapitolách.

5.2. Volby senátorů

Systém voleb do Senátu je diametrálně odlišný od systému voleb do Poslanecké sněmovny. Liší se délka volebního období, způsob volby a také jsou zde jiné podmínky pasivního volebního práva. Úpravu voleb do Senátu nalezneme v zákoně o volbách do parlamentu České republiky, především ve třetím oddílu první části.

V zákoně jsou stanoveny podmínky pasivního i aktivního volebního práva. Existuje zde omezení, že Senátorem se může stát pouze osoba, která alespoň ve druhý den voleb dovršila 40 let. Kandidáta může zaregistrovat buď politická strana či hnutí, anebo si může přihlášku k registraci podat sám. Přihláška musí obsahovat náležitosti uvedené v §61 volebního zákona. Zvláštní zmínku si zaslouží požadavek na složení kauce ve výši 20 000 Kč a petice podepsaná minimálně 1000 občanů.²⁴³ Tyto podmínky nepochybně slouží jako určité zamezení „inflaci kandidátů.“ Kdyby zde tyto podmínky nebyly, tak by se vyrojila kvanta neznámých a nejspíše i recesistických kandidátů, kteří by volbu udělali značně nepřehlednou. Ze způsobu registrace je však celkově vidět jeden z podstatných rozdílů oproti volbám do Poslanecké sněmovny. Kandidáti do Senátu totiž nepotřebují ke své registraci politickou stranu a tudíž jsou zde lepší podmínky pro nezávislé kandidáty.

Narozdíl od voleb do Poslanecké sněmovny Senát se volí většinovým dvoukolovým systémem. K tomuto účelu zde existuje 81 obvodů, které by měly mít přibližně stejný počet obyvatel. Za každý obvod se volí jeden senátor. Ke zvolení je třeba získat nadpoloviční většinu všech hlasů. Pokud v prvním kole nezíská většinu hlasů ani jeden z kandidátů, koná se kolo druhé. Tam postupují dva kandidáti, kteří získali nejvyšší počet hlasů. Ten kandidát který ve druhém kole získá více hlasů, se stává senátorem. Pokud dojde k rovnosti hlasů, tak rozhodne los.²⁴⁴

Díky tomu, že voliči volí jednotlivé senátory, se říká, že senátní volby jsou více o osobnostech než o politických stranách. Je to z velké části pravda, i když nepochybně řada voličů ke stranám přihlíží. Jak jsme již zmínili, senátoři nepotřebují politické strany, aby je nominovaly a

242 WINTR, Jan. Česká parlamentní kultura. Praha: Auditorium, 2010. ISBN 9788087284131. s. 333-334

243 Zákon č. 247/1995 Sb. o volbách do Parlamentu České republiky, §61

244 KLÍMA, Karel. Komentář k Ústavě a Listině. 2., rozš. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009. ISBN 978-80-7380-140-3. s.222

zvolení senátoři tak nemusí být svým stranám poslušni ze strachu, že je příště nenominují.²⁴⁵ Tento systém má na politické strany ještě jeden efekt. Rozvržení počtu mandátů není proporční vůči počtu hlasů pro jednotlivé strany. Jak jsme zmiňovali u voleb do Poslanecké sněmovny, volební systémy mají tendenci nadhodnocovat silné strany a podhodnocovat strany slabé. Systém senátních voleb však dokáže neproporčnost výsledků stočit i na druhou stranu a tak podhodnotit strany silné, zatímco strany slabé mohou být nadhodnoceny. Je to dobře vidět na výsledku senátních voleb v roce 2016, kdy nejvíce mandátů získala KDU-ČSL, která však byla z hlediska počtu hlasů až čtvrtá. Druhý nejvyšší počet křesel pak získala ODS, která získala třetí nejvyšší počet hlasů. Naproti tomu hnutí ANO, které získalo nejvíce hlasů se muselo dělit o třetí místo. ČSSD, která získala druhý nejvyšší počet hlasů, propadla. Velmi viditelně lze neproporčnost senátních voleb vidět také na výsledcích komunistické strany, která nezdědkakdy dostává přes 10% hlasů, ale většinou jí to stačí k zisku nanejvýše jednoho mandátu. Tento faktor je daný především dvoukolovostí systému, který je nevýhodný pro kontroverznější strany. K této neproporčnosti se ještě vrátíme.

Každý senátor je zvolen na šest let, přičemž každé dva roky se volí jedna třetina Senátu. Určitou výjimkou byly první volby do Senátu, jež se konaly v roce 1996. Tehdy se volil celý Senát. Ovšem třetina senátorů byla zvolena na 6 let, další třetina na 4 roky a poslední třetina jen na 2 roky. Od roku 2000 se pak, již klasicky, volí každý sudý rok jedna třetina Senátu na šest let.²⁴⁶ Pokud některý ze senátorů ztratí mandát, tak se konají doplňovací volby v obvodu v němž byl daný senátor zvolen. Je to výrazný rozdíl oproti Poslanecké sněmovně, kde existují náhradníci. S tím také souvisí skutečnost, že Senát nelze rozpustit. Senátor, který je zvolen v doplňovacích volbách mandát vykonává po zbytek období pro něž byl jeho předchůdce zvolen. V minulosti se doplňovací volby konaly hned několikrát. Poprvé v roce 1999 a zatím naposledy v roce 2014 (když nepočítáme zrušené volby v Mostě). Celkově se od roku 1996 konaly doplňovací volby celkem desetkrát. Smutným faktem je, že v doplňovacích volbách bývá volební účast nižší, což je možná jedním z důvodů, proč senátoři zvolení v doplňovacích volbách často nebyli ve svých pokusech o znovuzvolení úspěšní.²⁴⁷

Pokud se podíváme na historii voleb do Senátu, tak zjistíme, že existuje trend růstu počtu nezávislých senátorů. Přitom v dřívějších dobách hráli silnou roli straniční kandidáti a většinu v Senátu držela napřed ODS a poté ČSSD. Ovšem následně došlo k oslabení ODS a nyní zase

245 KYSELA, Jan, ed. Dvacet let Senátu Parlamentu České republiky v souvislostech. Praha: Leges, 2016. Teoretik. ISBN 9788075021663. s.308

246 GERLOCH, Aleš, Jiří HŘEBEJK a Vladimír ZOUBEK. Ústavní systém České republiky. 5. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2013. ISBN 978-80-7380-423-7. s.143

247 Z celkových 10, 3 neobhajovali, 3 neobhájili a 2 teprve budou obhajovat.

oslabuje ČSSD. Oslabení dvou velkých stran jde ruku v ruce s posílením malých uskupení a úspěchem nových stran. Objevilo se hnutí ANO, které se snaží nahradit ODS. Nutno však dodat, že kandidáti hnutí ANO jsou sice úspěšní v kole prvním, ale v druhém kole většinou prohrávají. Zároveň se se v posledních letech velmi dařilo KDU-ČSL, která je jako strana slabá, ale její středové postavení dělá její kandidáty ve druhém kole přijatelné pro poměrně širokou část voličů. Postupem času se také začali prosazovat „nezavislí kandidáti“ a kandidáti, kteří nejsou spojeni s významnými stranami. Tuto nezávislost kandidátů je však třeba brát s určitou rezervou. Většina z nich reálně je spojena s některou stranou a další se s nimi postupem času spojí už třeba i tím, že se stanou členy senátorského klubu dané strany. Výsledkem většího počtu nezávislých senátorů a senátorů zastupujících malé strany však je větší fragmentace Senátu, což ale nemusí být až tak negativním jevem, protože na složení Senátu nestojí sestavení vlády. Zajímavým trendem však je, že dochází ke stále větší neproporcionalitě v počtu získaných mandátů a počtu získaných hlasů pro jednotlivé strany. To je dané rozdílnou volební účastí v jednotlivých obvodech a také působením dvoukolového systému.²⁴⁸

Vážným problémem senátních voleb je účast, která se v prvním kole pohybuje mezi 20 a 30 procenty. V druhém kole je to ještě horší. Tam se pohybuje mezi 15 a 30 procenty. Nelze zapomínat že existují i obvody, kde volební účast spadla i pod 10%. Takto nízká volební účast má několik příčin. Jednou z nich je skutečnost, že většina lidí význam Senátu nechápe.²⁴⁹ Mnozí o Senátu ví jen to, že schvaluje zákony, ale může být přehlasován Poslaneckou sněmovnou. Díky je ve společnosti považován za zbytečný a bezvýznamný. Těmto lidem Senát nestojí ani za to, aby šli volit. Osobně si myslím, že to je zaviněno vzděláváním ve školách a celkově špatnou informovaností. Z osobní zkušenosti mohu říci, jak nás na základní a střední škole učili o ústavním systému a především o Senátu. Tak zde byla zmiňována především jeho role v legislativním procesu a další aspekty se ignorovaly. Přitom právě v legislativním procesu se projevuje slabost Senátu v porovnání s Poslaneckou sněmovnou nejvíce a tudíž nám tam bylo do jisté míry vštěpováno, že Senát není důležitý. Upřímně řečeno, učitelka která nás to učila si to sama myslela. Nemohu objektivně posoudit jaká situace je na jiných školách, ale obávám, se že to jinde není o nic lepší. Osobně si myslím, že by se daný problém dal vyřešit právě tím, že by se ve školách výuka zaměřila i na další aspekty Senátu. Taktéž by se hodilo, aby danou problematiku učily osoby, které o ní mají nějaké hlubší znalosti. Na druhou stranu je otázkou, zda je v silách českých škol zajistit takové vyučující.

248 KYSELA, Jan, ed. Dvacet let Senátu Parlamentu České republiky v souvislostech. Praha: Leges, 2016. Teoretik. ISBN 9788075021663. s.307-308

249 GERLOCH, Aleš, Jiří HŘEBEJK a Vladimír ZOUBEK. Ústavní systém České republiky. 5. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2013. ISBN 978-80-7380-423-7. s.141

Nízká volební účast se taktéž často dává za vinu již zmíněnému dvoukolovému systému voleb. Kvůli tomu se vedou debaty, zda by nebylo lepší Senát volit v jednokolovém systému. Osobně mám pochyby o tom, že by to mělo takový efekt jaký si někteří představují. Je pravda, že v prvním kole je volební účast vyšší, ale nutno říct, že i tam je docela nízká. Zároveň je nutné říct, že jednokolová volba by posílila kontroverznější strany. Lze zmínit hnutí ANO. To vyhrává první kola, protože má hodně stoupců. Hnutí však má i velké množství odpůrců, což se projevuje velkou neúspěšností jeho kandidátů v druhém kole. Dalším případem je již zmíněná KSČM, která sice tradičně získává vysoký počet hlasů, ale většinou získá nejvýše jedno křeslo. Je tedy otázkou zda volání po jednokolovém systému není spíše politickým kalkulem.

S ohledem na možné zavedení jednokolového systému se objevil nápad, aby došlo zavedení takzvaného australského systému. Voliči v tomto systému očísloují kandidáty dle svých preferencí od 1 výše (dle počtu kandidátů). Pokud žádný kandidát nezíská nad 50% prvních hlasů, tak se vyřadí nejslabší kandidát a jeho hlasy se rozdělují dle druhých míst. Takto se počítá dokud nezíská některý z kandidátů 50%.²⁵⁰ Tento systém je zajímavý a určitě by byl rozumnější alternativou, oproti zavedení čistého jednokolového systému. Jedná se totiž o systém, který zachovává výhody systému dvoukolového. Jeho nevýhodou by bylo delší a složitější sčítání hlasů, což by se však vyvážilo absencí druhého kola a tím i větší hospodárností voleb. Další možnost řešení problému volební účasti by se možná mohl nalézt v Polsku. V jedné z předchozích kapitol jsme zjistili, že Polsko má velmi podobný dvoukomorový systém. Velký rozdíl však nalezneme ve volbě Senátu. Polský Senát je totiž volen současně s první komorou. Často se hovoří o tom, že by bylo vhodné spojovat termíny voleb, aby byla vyšší volební účast. Pokud bychom se inspirovali polským Senátem, tak by se pravděpodobně volební účast zvýšila. Je však otázkou zda by toto řešení nepřineslo více problémů než užitku. Spojení voleb do komor parlament by totiž posílilo prvky soudržného systému, čímž by se mohla odbourat část výhod dvoukomorového systému, kdy by složení Senátu mohlo mít ve výsledku podobné složení Poslanecké sněmovny. To by v krajním případě Senát mohl ztratit svůj význam a jeho jedinou rolí by bylo odklepávat návrhy, jež prošly Poslaneckou sněmovnou. Je třeba si také pamatovat výsledek Poslaneckých voleb z roku 2017, kdy ve všech okresech vyhrála jedna strana. Myšlenka, že by se v roce 2017 volil i Senát polským způsobem a zasedla by v něm pouze jedna strana, mi přijde poměrně odstrašující.

250 HODGE, Jonathan K. a Richard E. KLIMA. The mathematics of voting and elections: a hands-on approach. Providence, RI: American Mathematical Society, 2005. ISBN 0-8218-3798-2. s.48-50

5.3.Mandát senátora

Právní úprava mandátu senátora není až tak odlišná od právní úpravy mandátu poslance. Najdeme ji v zákoně o jednacím řádu Senátu a v Ústavě České republiky. Oproti mandátu poslance je zde několik odlišností, z nichž mnohé vycházejí z odlišnosti postavení Senátu.

§2 zákona o jednacím řádu upravuje vznik mandátu. Narozdíl od mandátu poslance může vzniknout pouze zvolením. Neexistuje zde žádná obdoba náhradníka a pokud některý ze stávajících senátorů mandát ztratí, tak se konají doplňovací volby. Způsoby zániku mandátu senátora lze nalézt v §6 stejného zákona. Důvody jsou prakticky totožné s důvody zániku mandátu poslance. Je tu však jeden rozdíl – Senát nemůže být rozpuštěn. Tím odpadá jeden z možných způsobů zániku mandátu.²⁵¹ Skutečnost, že Senát nejde rozpustit, vychází z toho, že na něm nezávisí sestavení vlády a tudíž by takový institut byl zbytečný.

Senátor na první schůzi složí slib předepsaný Ústavou. Znění slibu Senátora je stejné jako znění slibu Poslance. U senátora je tento slib chápán jako potvrzení souhlasu s kandidaturou ve volebním obvodu. Zároveň však senátor slibuje, že zájmy veřejné pro něj budou mít prioritu, a to především před zájmy osobními a stranickými. Slib vyjadřuje skutečnost, že mandát senátora je volný.²⁵² Senátor je však mnohem více nezávislý na své politické straně, což vychází z volebního systému a způsobu registrace kandidáta. Díky těmto faktorům senátor svoji stranu nepotřebuje a může kandidovat jako nezávislý, pokud se „pohádá“ se svojí stranou. V tomto ohledu stojí za zmínku Alena Dernerová, která byla zvolena za stranu Severočeši.cz, ale později se s touto stranou rozešla a pak usilovala o znovuzvolení jako nezávislá. Tyto faktory nejspíše přispívají k tomu, že se u Senátorů tolik neřeší zda jednají dle svého vědomí a svědomí. Osobně si myslím, že strany jsou v Senátu na svých kandidátech do jisté míry závislé. Pokud se totiž se svým senátorem rozejdou, tak mohou mít problém najít adekvátní náhradu a případně i získat silného soupeře v daném obvodu. Přesto se nedá říci, že by stranická příslušnost pro senátory neměla žádný význam. Pokud Senátor není členem některého z klubů, jeho role na fungování Senátu je výrazně menší. Je ochuzen o pravomoci, které mají senátorské kluby ve vztahu k fungování Senátu. Na druhou stranu však senátoři mohou kluby měnit.

Otázky pravomocí senátorů jsme se již dotkli v souvislosti se srovnáním poslance a senátora. Podstatné však je, že pravomoci senátora jsou menší než pravomocí poslance. Viděli jsme, že Ústava řadu pravomocí nepřiznává jednotlivým senátorům, nýbrž Senátu jako celku. Přitom ty samé

251 Zákon č. 107.1999 Sb. Ze dne 11. května 1999, o Jednacím řádu Senátu, §2 a §3

252 KLÍMA, Karel. Komentář k Ústavě a Listině. 2., rozš. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009. ISBN 978-80-7380-140-3. s.253-254

pravomoci přiznává jednotlivým poslancům. Jako příklad lze uvést zákonodárnou iniciativu. Nemusí se však nutně jednat o negativní jev. Již jsme zmínili, že přiznání určitých práv jednotlivým členům parlamentu sebou nese řadu problémů, proto by jejich přiznání senátorům nepřineslo nic dobrého. Navíc nesmíme zapomínat na to, že rolí Senátu je kontrolovat a vyvažovat Poslaneckou sněmovnu, nikoliv být jejím konkurentem. Proto je logické, že senátoři mají slabší postavení než poslanci.

5.4. Organizace Senátu

Úprava orgánů Senátu je prakticky totožná s úpravou orgánů Poslanecké sněmovny. Je zde několik rozdílů vycházejících z odlišné úpravy a postavení Senátu. Orgány Senátu jsou Výbory a komise. Vedle nich zde existují i senátorské kluby a funkcionáři Senátu. Podstatný rozdíl oproti Poslanecké sněmovně spočívá ve skutečnosti, že Senát nemůže zřízovat vyšetřovací komisi. Dalším rozdílem je, že počet obligatorně zřizovaných výborů je podstatně menší. Dle §36 zákona o jednacím řádu „Senát zřizuje ze senátorů organizační výbor, mandátový a imunitní výbor a další výbory.“ Vedle těchto výborů se však tradičně zřizuje i dalších sedm výborů včetně výboru pro evropské záležitosti (který přitom Poslanecká sněmovna zřizuje obligatorně) či ústavněprávního výboru.²⁵³ Odstavec 3 výše uvedeného ustanovení zmiňuje několik otázek u nichž Senát určí, kterému výboru nebo výborům bude příslušet jejich řešení. Jednou z nich je například projednávání návrhů legislativních aktů. Zajímavostí je, že Senátoři mají povinnost být členy alespoň jednoho výboru, ale členem dvou výborů může senátor být jen v případě, že tím druhým výborem je organizační či mandátový a imunitní výbor.²⁵⁴ Určitou výjimkou je ustanovení §10, kde je psáno, že senátor, který je členem vlády nemůže být zároveň členem výboru či komise. Toto ustanovení platí i pro pozici funkcionáře Senátu. Obecně je vymezení otázek jimiž se zabývají jednotlivé senátní výbory velmi obecné a zahrnuje působnost několika ministerstev, což je dané menším množstvím senátorů a také omezením, kdy každý senátor může být členem pouze jednoho výboru. Co se týče náplni činnosti obligatorně zřízených výborů, neliší se od náplně činnosti jejich protiváhy v Poslanecké sněmovně.²⁵⁵

Zajímavým rozdílem mezi úpravou v zákoně o jednacím řádu Senátu a v zákoně o jednacím řádu Poslanecké sněmovny je, že zde nejsou odděleny orgány a funkcionáři komory. Zatímco zákon

253 ŠIMÍČEK, Vojtěch, Jan FILIP, Pavel MOLEK, Lenka BAHÝLOVÁ, Milan PODHRÁZKÝ, Radovan SUCHÁNEK a Ladislav VÝHNÁNEK. Ústava České republiky: komentář. Praha: Linde, 2010. ISBN 978-80-7201-814-7. s.418

254 Zákon č. 107.1999 Sb. Ze dne 11. května 1999, o Jednacím řádu Senátu, §36 a §37

255 ŠIMÍČEK, Vojtěch, Jan FILIP, Pavel MOLEK, Lenka BAHÝLOVÁ, Milan PODHRÁZKÝ, Radovan SUCHÁNEK a Ladislav VÝHNÁNEK. Ústava České republiky: komentář. Praha: Linde, 2010. ISBN 978-80-7201-814-7. s.421

o jednacím řádu Poslanecké sněmovny je upravuje ve dvou odlišných částech, tak zákon o jednacím řádu Senátu upravuje funkcionáře a orgány v jedné části. Díky tomu není mezi nimi stanovena dělicí čára, i když je celkem jednoduché odvodit, že funkcionáři jsou Předseda a místopředsedové Senátu, zatímco orgány jsou výbory, komise a také stálé delegace Parlamentu České republiky. Tím se dostáváme k dalšímu rozdílu. Zákon totiž mezi orgány komory řadí i delegace. Jejich otázky jsme se dotkli již u Poslanecké sněmovny. Tyto delegace jsou společným orgánem obou komor, díky čemuž jsou upraveny ve stykovém zákoně. Část úpravy však lze nalézt i v zákoně o jednacím řádu Senátu, což je oproti Poslanecké sněmovně rozdíl. Tyto delegace jsou totiž považovány za orgán Poslanecké sněmovny pouze neformálně, ale v případě Senátu je lze, s ohledem na právní úpravu v zákoně o jednacím řádu, považovat za orgán komory i formálně.²⁵⁶

Dalším neformálním orgánem jsou senátní kluby. Jejich role v senátu je totožná s rolí poslaneckých klubů. Jedná se o seskupení senátorů na základě jejich politické příslušnosti. I zde však nalezneme několik rozdílů oproti Poslanecké sněmovně. Ke zřízení senátorského klubu je třeba minimálně 5 senátorů, což také znamená, že když některá z politických stran má senátorů méně, tak nemůže zřídit svůj vlastní klub. Mohou se však, na základě písemné žádosti, připojit k některému z již ustanovených klubů. Senátoři zvolení za jednu politickou stranu mohou zřídit pouze jeden klub. Dalším rozdílem oproti Poslanecké sněmovně je, že nově vzniklé kluby mohou požadovat více výhod včetně náhrady provozních nákladů.²⁵⁷ Senátní kluby také nebývají ve výborech a ve vedení Senátu zastoupeny poměrným způsobem, i když zde existuje určitá snaha, aby ve vedení Senátu byly zastoupeny všechny kluby a aby jejich zastoupení bylo poměrné. Jsou zde však odchylky, kdy došlo i k situacím, kdy si klíčové funkce rozdělily pouze dvě nejsilnější strany.²⁵⁸

Obecně lze říci, že orgány Senátu jsou prakticky totožné s orgány Poslanecké sněmovny. Existují zde však určité rozdíly vyplývající z odlišného postavení Senátu a Poslanecké sněmovny. Další rozdíly pak vyplývají z menšího počtu senátorů. Tyto rozdíly jsou však pochopitelné a bylo by s podivem, kdyby zde nebyly. Poněkud zajímavějším rozdílem je, že zákon o jednacím řádu Senátu upravuje i meziparlamentní delegace, což by mohlo být dané tím, že tento zákon byl přijat podstatně později než jednacím řád Poslanecké sněmovny. Vzniká tedy otázka zda by nestálo za to zákon o jednacím řádu Poslanecké sněmovny novelizovat.

256 Zákon č. 107.1999 Sb. Ze dne 11. května 1999, o Jednacím řádu Senátu, §44

257 ŠIMÍČEK, Vojtěch, Jan FILIP, Pavel MOLEK, Lenka BAHÝLOVÁ, Milan PODHRÁZKÝ, Radovan SUCHÁNEK a Ladislav VYHNÁNEK. Ústava České republiky: komentář. Praha: Linde, 2010. ISBN 978-80-7201-814-7. s.424-425

258 WINTR, Jan. Česká parlamentní kultura. Praha: Auditorium, 2010. ISBN 9788087284131. s. 338

5.5.Schůze Senátu

Zasedání a schůze Senátu se řídí zákonem o jednacím řádu Senátu, přičemž úprava je prakticky totožná s úpravou v zákoně o jednacím řádu Poslanecké sněmovny. Řada ustanovení je dokonce převzata. V praxi zde však určité rozdíly lze nalézt. Například debaty zde probíhají poměrně klidně, věcněji. Je zde očividná snaha senátorů prezentovat svoji komoru jako tu kultivovanější.²⁵⁹ Má to však negativní dopad na publicitu Senátu. Není tak mediálně zajímavý jako Poslanecká sněmovna a tím se posiluje názor, že je Senát zbytečný, což se projevuje na volební účasti.²⁶⁰

Větší věcnost senátní diskuze vede k tomu, že Senát lze těžko označovat za „žvanírnu“ tak jako Poslaneckou sněmovnu. Efekt nepochybně má odlišný přístup senátorů, kteří chtějí ukázat, že jejich instituce není zbytečná. Svůj efekt má také menší počet senátorů a skutečnost, že k projednání každého návrhu má Senát stanovenou 30denní lhůtu, která senátory tlačí, aby byli ve svých debatách věcní a „něco dělali.“ Osobně si myslím, že tyto faktory jsou trochu úsměvné s ohledem na jednoho nejmenovaného politika, který neustále prohlašuje, jak mu vadí, že Poslanecká sněmovna je žvanírnou a zároveň označuje Senát za zbytečný a slibuje jeho zrušení.

5.6.Role Senátu v zákonodárném procesu

Velmi významným aspektem existence Senátu je jeho role v zákonodárném procesu. Senát zde nemá tak silnou roli jako Poslanecká sněmovna, ale bylo by neuvážené tvrdit, že role Senátu je zanedbatelná.

Pokud opomineme zákonodárnou iniciativu, tak role Senátu v legislativním procesu začíná v momentě, kdy Poslanecká sněmovna návrh schválí a postoupí Senátu. Senát následně návrh projedná a vydá usnesení. Ke schválení návrhu je potřeba souhlas nadpoloviční většiny přítomných Senátorů. Co se týče pozměňovacích návrhů, Senát může návrh schválit s pozměňovacími návrhy. V takovém případě se zákon vrací do Poslanecké sněmovny, která jej musí v tomto znění schválit. Z toho vyplývá, že projednání v Senátu může skončit třemi způsoby – schválením zákona, zamítnutím zákona a vrácením zákona s pozměňovacími návrhy Poslanecké sněmovně. Zamítnutí zákona Senátem není konečné, protože Poslanecká sněmovna má vždy poslední slovo, pokud se tedy

259 WINTR, Jan. Česká parlamentní kultura. Praha: Auditorium, 2010. ISBN 9788087284131. s. 344

260 KYSELA, Jan, ed. Dvacet let Senátu Parlamentu České republiky v souvislostech. Praha: Leges, 2016. Teoretik. ISBN 9788075021663. s.13

nejedná o některý z typů návrhu, kde je souhlas Senátu obligatorní. Senát se však také může návrhem odmítnout zabývat. V takovém případě je návrh, po uplynutí třicetidenní lhůty, schválen.²⁶¹

Existují případy, kdy má Senát rovnocenné postavení s Poslaneckou sněmovnou. Jedná se o přijímání ústavních zákonů, kdy je potřeba třípětinová většina ke schválení, ale také změn zákonů vyjmenovaných v článku 40 Ústavy. Jedná se o volební zákon, zákon o jednacím řádu Senátu a stykový zákon. Veskrze se jedná o zákony, které nějakým způsobem upravují fungování Senátu, a tudíž by bylo v rozporu s principem brzd a rovnováh, aby k jejich změně stačil souhlas Poslanecké sněmovny.²⁶² Senát tak je chráněn před libovůlí Poslanecké sněmovny. Lze si těžko představit, že by Senát mohl dolní komoru vyvažovat, pokud by Poslanecká sněmovna mohla některý z výše uvedených zákonů kdykoliv změnit jak by se jí zlíbilo.

Z výše uvedeného je vidět, že Senát má obecně slabší roli, pokud pomineme několik, spíše výjimečných, případů. Projednání zde není tak podrobné a v konečném výsledku k němu ani nemusí dojít. Případný nesouhlas Senátu navíc může být přehlasován, z čehož se může zdát, že projednávání návrhu v Senátu přišlo vniveč. Význam Senátu však nelze hledat ve skutečnosti, že může být přehlasován. Mnohem větší význam má pravomoc Senátu vrátit návrh spolu s pozměňovacími návrhy. Může tak „vychytat“ chyby, které prošly Poslaneckou sněmovnou a působit jako takový „korektor.“ Zde lze zmínit tvrzení předsedy Senátu Milana Štěcha, že Poslanecká sněmovna schvaluje přibližně 60% zákonů, které byly Senátem vráceny s pozměňovacími návrhy. Určitý problém však může vyplývat z toho, že Sněmovna musí schválit všechny pozměňovací návrhy, anebo žádný. Na druhou stranu kdyby musela Poslanecká sněmovna projednávat jednotlivé pozměňovací návrhy samostatně, došlo by nepochybně k prodloužení, už i tak dlouhého, zákonodárského procesu. Pokud by to však vedlo k zlepšení kvality zákonů, tak by to nepochybně byla dobrá změna. Další zajímavostí je, že do roku 2016 Senát svým zásahem zabránil přijetí přibližně 60 zákonů.²⁶³ Toto ukazuje, že Senát dokáže Poslaneckou sněmovnu vyvažovat a plnit tak funkci, která mu náleží. Je tomu tak navzdory tomu, že může být přehlasován.

Při hodnocení významu Senátu nelze opomíjet jeho roli v ústavním procesu. Ta je popisována jako „Strážce ústavního pořádku a základních hodnot.“²⁶⁴ Již jsme se zmínili, že ústava je rigidní. Tato rigidita je dána nejen požadavkem kvalifikované většiny ke schválení ústavního

261 GERLOCH, Aleš, Jiří HŘEBEJK a Vladimír ZOUBEK. Ústavní systém České republiky. 5. vyd. Plzeň:

Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2013. ISBN 978-80-7380-423-7. s.163-164

262 WINTR, Jan. Česká parlamentní kultura. Praha: Auditorium, 2010. ISBN 9788087284131. s. 332

263 KYSELA, Jan, ed. Dvacet let Senátu Parlamentu České republiky v souvislostech. Praha: Leges, 2016. Teoretik. ISBN 9788075021663. s. 13, 29 a 315

264 KYSELA, Jan, ed. Dvacet let Senátu Parlamentu České republiky v souvislostech. Praha: Leges, 2016. Teoretik. ISBN 9788075021663. s.130-132

zákona, ale také požadavkem, aby byl daný návrh schválen oběma komorami. Obecně je mnohem těžší získat třípětinovou většinu ve dvou komorách než pouze v jedné. Zde také působí dvoukolový systém volby senátorů. Pokud hrozí dominance jedné strany, která získá přes 120 křesel v Poslanecké sněmovně, tak může tato strana „narazit“ v Senátu. Lze zmínit poslední volební období, kdy se všichni strachují z dominance hnutí ANO (které však má k získání ústavní většiny v kterémkoliv z komor hodně daleko). To sice je úspěšné na celonárodní úrovni, ale na Senát to nestačí. Toto hnutí může uspět ve volbách do Poslanecké sněmovny a dokonce si i získat dominantní postavení, ale vždy narazí v Senátu. Ten vždy bude bránit návrhům daného hnutí, protože nikdo nechce být omezen na svých pravomocích a zmíněné hnutí nejspíše nikdy nebude mít v Senátu postavení, které by se dominanci jakkoliv přibližovalo. Tato pojistka však může ztroskotat s jedním faktorem – volební účastí. Pokud nebudou lidé chodit volit do Senátu, tak tato pojistka může selhat, protože nelze vyloučit, že si některá ze stran dominantní postavení nakonec vytvoří. Na druhou stranu zde funguje faktor, kdy se vždy volí jen třetina Senátorů. To má také svůj efekt, protože si takto dominantní postavení musí strana vytvořit během několika, minimálně dvou, ale spíše tří, voleb a nelze zapomínat že nálada voličů bývá nestálá.

Může vzniknout otázka zda by nebylo vhodné posílit postavení Senátu v zákonodárném procesu například zvýšením počtu hlasů potřebných pro jeho přehlasování. Osobně bych byl v případě takových změn opatrný, protože by se jednalo o poměrně výraznou změnu v ústavním systému a velký posun k bikameralismu se silnou druhou komorou. Nemuselo by se však nutně jednat o negativní změnu. Osobně si nejsem jistý zda by taková změna zlepšila fungování parlamentu. Ostatně rolí Senátu v zákonodárném procesu není konkurence Poslanecké sněmovně, ale kontrola a oprava návrhů, které projdou Poslaneckou sněmovnou. Mohlo by však dojít k prodloužení lhůty, kterou má Senát na projednání návrhu. Je totiž otázkou zda třicet dní není příliš málo, obzvláště pokud je nával zákonů z Poslanecké sněmovny vysoký. Zde by však muselo být zváženo, zda by taková změna nepřinesla více problémů než užítku, protože by se Senát mohl stát méně věcným a svojí kulturou následně více připomínat Poslaneckou sněmovnu, což by jistě nebyla pozitivní změna.

5.7. Nouzový zákonodárce

Role Senátu jakožto nouzového zákonodárce začíná v momentě, kdy dojde k rozpuštění Poslanecké sněmovny. Senát částečně přejímá pravomoci Poslanecké sněmovny a předseda Senátu vstupuje do některých pravomocí předsedy Poslanecké sněmovny. Senát může za této situace

přijímat zákonná opatření Senátu, rozhodovat o prodloužení či zrušení nouzového stavu, rozhodovat o vyhlášení stavu ohrožení státu či válečného stavu a také rozhodovat o vyslání ozbrojených sil mimo Českou republiku.²⁶⁵

Role Senátu jakožto nouzového zákonodárce je pouze dočasná. V momentě kdy dojde ke zvolení nové Poslanecké sněmovny, Senát tuto roli pozbývá. Z toho důvodu jsou zákonná opatření Senátu přijímána pouze ve věcech, které nesnesou odkladu a zároveň vyžadují přijetí zákona. Opatření vyžadují zpětné přijetí Poslaneckou sněmovnou. Ústava výslovně zakazuje, aby zákonná opatření Senátu byla vydávána ve věcech Ústavy, státního rozpočtu, státního závěrečného účtu, volebního zákona a mezinárodních smluv dle článku 10.²⁶⁶

Pravomoc vydávat zákonná opatření Senátu jsou příkladem takzvané substituce, což je situace, kdy jsou právní normativní akty přijaty jiným orgánem než Poslaneckou sněmovnou. Poslanecká sněmovna nemůže zákony přijímat, protože nefunguje. Senát tak má zajistit kontinuitu a fungování zákonodárné moci. Určitý problém může vyvolávat otázka, které záležitosti jsou bezodkladné a které nikoliv. Posouzení této otázky je pravomocí Senátu. Nelze přitom zapomínat, že zákonná opatření navrhuje vláda, která je po dobu rozpuštění Poslanecké sněmovny jediným subjektem zákonodárné iniciativy. Může to však být přezkoumáno Ústavním soudem. Ten by však měl být zdrženlivý.²⁶⁷

Skutečnost, že vláda je jediným orgánem zákonodárné iniciativy může způsobovat určité problémy, protože rozpuštění Poslanecké sněmovny bývá způsobeno vládní krizí a může se také stát, že vláda nebude, v důsledku takové krize, vůbec schopná se shodnout na podání zákonného opatření. To vedlo k debatám o možném rozšíření subjektů na skupinu senátorů či prezidenta republiky. Nikdy k tomu však nedošlo. Důvodem omezení počtu subjektů zákonodárné iniciativy je absence některých subjektů klasické zákonodárné iniciativy a také snaha o omezení počtu zákonných opatření na minimum.²⁶⁸ Nelze přitom zapomínat, že vláda je nejkvalifikovanějším subjektem zákonodárné iniciativy, který má k dispozici odborný aparát, který by měl umožnit tvorbu kvalitních předpisů. Z toho důvodu je toto omezení pochopitelné. Osobně si myslím, že rozšíření počtu subjektů, které jsou oprávněny navrhopvat zákonná opatření, by bylo špatným krokem. Vedlo by to k zvýšení počtu zákonných opatření, obzvláště pokud by tento typ zákonodárné

265 ŠIMÍČEK, Vojtěch, Jan FILIP, Pavel MOLEK, Lenka BAHÝLOVÁ, Milan PODHRÁZKÝ, Radovan SUCHÁNEK a Ladislav VYHNÁNEK. Ústava České republiky: komentář. Praha: Linde, 2010. ISBN 978-80-7201-814-7. s.445

266 Ústavní zákon č. 1/1993 Sb. Ústava České republiky, článek 33

267 ŠIMÍČEK, Vojtěch, Jan FILIP, Pavel MOLEK, Lenka BAHÝLOVÁ, Milan PODHRÁZKÝ, Radovan SUCHÁNEK a Ladislav VYHNÁNEK. Ústava České republiky: komentář. Praha: Linde, 2010. ISBN 978-80-7201-814-7. s.429-431

268 KLÍMA, Karel. Komentář k Ústavě a Listině. 2., rozš. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009. ISBN 978-80-7380-140-3. s.308

iniciativy byl přiznán skupině senátorů, či jednotlivým senátorům. Případné přiznání zákonodárné iniciativy by pak mohlo být problematické vzhledem k tomu, že prezident nemá klasickou zákonodárnou iniciativu.

6. Vztah komor parlamentu

V předcházejících částech jsme se zabývali fungováním jednotlivých komor parlamentu. Tato část se zabývá jejich vzájemnými vztahy a hlavně českým bikameralismem jako takovým. Některé aspekty zde byly již rozebrány, proto se jich již dotkneme pouze okrajově. Podstatné však bude rozebrat určité instituty a aspekty jež ovlivňují obě komory, posoudit význam českého bikameralismu a také shrnout další možný vývoj.

6.1. Význam bikameralismu v České republice

Otázku významu bikameralismu pro Českou republiku jsme již několikrát nakousli. Zde se jí budeme zabívat samostatně. Tato část se skládá spíše z mých osobních postřehů, které jsem nabral při vypracovávání této práce.

Bikameralismus v Českých zemích má své kořeny již z dob Rakouského mocnářství a z dob první republiky. K přerušení dvoukomorového parlamentu došlo během druhé světové války. Návrat k dvoukomorovému parlamentu v devadesátých letech byl dán snahou o navázání na tradici první republiky.²⁶⁹ Osobně mám pochyby o tom, že návrat k dvoukomorovému systému byl dobrým krokem. Česká republika se mohla vydat podobným směrem jako Slovensko a nechat si jednokomorovou Českou národní radu. Tradice dvoukomorového parlamentu byla přerušena na půl století, pokud pomineme Federální shromáždění. Násilný návrat k provorepublikovému systému přinesl řadu problémů, které jsou dané i nechápáním významu bikameralismu ve společnosti. K tomu přispívá i to, že zde tři roky fungoval parlament jednokomorový a Senát nikomu nechyběl. Ovšem zavedení Senátu má za následek to, že jeho zrušení by přineslo ještě větší problémy než jeho zavedení, protože bikameralismus zde „zakořenil“ a Senát se stal klíčovým v dělbě moci. Jeho zrušení by destabilizovalo ústavní systém.

Právě v dělbě moci spočívá významný aspekt bikameralismu. Senát omezuje a vyvažuje vliv Poslanecké sněmovny. Je pravdou, že Senát má v tomto ohledu omezené možnosti, protože se jedná o komoru slabou, ale omezené možnosti jsou také možnosti. Může svým zamítnutím zákona oddálit okamžik jeho přijetí, a ve výjimečných případech mu i zamezit. Významné je to, že zákon nebývá schválen pouze jedním orgánem. Když jsem zkoumal fungování zákonodárného procesu v Poslanecké sněmovně a to jak jsou navrhované zákony projednávány, přišlo mi, že tímto systémem může projít řada vadných návrhů. To je dané především díky tomu, že pozměňovací návrhy mohou být podány na konci druhého čtení, a tudíž nemusí být reálně projednány. Senát v tomto ohledu

269 KYSELA, Jan, ed. Dvacet let Senátu Parlamentu České republiky v souvislostech. Praha: Leges, 2016. Teoretik. ISBN 9788075021663. s.14

může působit jako kontrolor a zachytit tyto vady. Nelze samozřejmě opomenout, že v některých případech je souhlas Senátu nutný, například u ústavních zákonů. Přitom je podstatné, že senátoři jsou ustanovováni odlišným způsobem než poslanci. Díky tomu je jeho složení odlišné a senátoři dávají odlišný pohled na určitou věc než poslanci. Tento aspekt je významný hlavně po posledních volbách do Poslanecké sněmovny, kdy posílily antisystémové strany a Senát tak může čelit řadě problémových návrhů.

Dalším významným aspektem bikameralismu je zajištění kontinuity. Poslanecká sněmovna po čtyřech letech celá končí a volí se nová. Tím vzniká diskontinuita. Senát naproti tomu obměňuje jednou za dva roky poze jednu svoji třetinu. Tím je zajištěna větší kontinuita a tím také stabilita. Senát je navíc nerozpuštělný a může v Poslaneckou sněmovnu zastoupit, pokud je to nutné.

Vidíme, že význam bikameralismu lze nalézt v celé řadě aspektů. K některým dalším se dostaneme i v dalších částech této kapitoly. Lze však konstatovat, že bikameralismus je v současné době pro fungování ústavního systému klíčový.

6.2. Společná schůze Poslanecké sněmovny a Senátu

Institut společné schůze Poslanecké sněmovny a Senátu je upraven v článku 37 Ústavy. Může k ní dojít jen ve výjimečných případech. V minulosti to byla volba prezidenta republiky a složení jeho slibu. Dnes už je to pouze složení slibu.²⁷⁰ Nelze ji však svolat k vydání autorativního aktu projevu vůle, protože jsou důvody (v tomto případě spíše důvod), pro něž je společná schůze svolávána, určeny taxativně. Pokud by to bylo možné, jednalo by se o narušení zásad na nichž stojí dvoukomorový systém. Komory by se měly vyvažovat a poskytovat odlišný pohled na různé problémy. Tyto účely by však nemohly být naplněny, pokud by komory rozhodovaly společně.²⁷¹

Na společné schůzi se projevuje asymetričnost českého bikameralismu. Poslanecká sněmovna je silnější komora, proto je společná schůze svolávána jejím předsedou. Jednání schůze se řídí zákonem o jednacím řádu Poslanecké sněmovny.²⁷² Vedle toho nalezneme úpravu v Ústavě a ve stykovém zákoně. Problémem bylo, že stykový zákon nebyl dlouhou dobu přijat. To vedlo k řadě problémů, hlavně při volbě prezidenta.²⁷³ Nutno dodat, že úprava v zákoně o jednacím řádu

270 SLÁDEČEK, Vladimír. Ústava České republiky: komentář. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-590-9. s.396

271 ŠÍMÍČEK, Vojtěch, Jan FILIP, Pavel MOLEK, Lenka BAHÝLOVÁ, Milan PODHRÁZKÝ, Radovan SUCHÁNEK a Ladislav VYHNÁNEK. Ústava České republiky: komentář. Praha: Linde, 2010. ISBN 978-80-7201-814-7. s.460

272 KLÍMA, Karel. Komentář k Ústavě a Listině. 2., rozš. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009. ISBN 978-80-7380-140-3. s.322-323

273 KLÍMA, Karel. Komentář k Ústavě a Listině. 2., rozš. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009. ISBN 978-80-7380-140-3. s.323-325

obsahuje prakticky to samé co Ústava.²⁷⁴ Ani úprava ve stykovém zákoně není nijak výrazně komplexní. Jsou zde jen dvě ustanovení zabývající se společnou schůzí. První stanovuje že Senátoři mají při společné schůzi stejná práva jako poslanci. Druhé ustanovení odkazuje na situace, kdy se schůze koná mimo prostory parlamentu. V takovém případě se na tato místa přiměřeně vztahují pravidla stanovená pro objekty sněmovny.²⁷⁵ Jedná se tedy spíše o blanketní normy, které odkazují na úpravu v jednacím řádu Poslanecké sněmovny.

Institut společné schůze značně pozbyl významu se zavedením přímé volby prezidenta. Od té doby je svolávána pouze za účelem složení slibu prezidenta republiky, což obvykle bývá jednou za pět let. Tím je vysvětlen další důvod, proč úprava ve stykovém zákoně není příliš komplexní. Bylo by to zbytečné. Společná schůze je z velké části vymřelý institut.

6.3. Stykový zákon

Zákon o zásadách jednání a styku Poslanecké sněmovny a Senátu mezi sebou a navenek byl předpokládán již od přijetí Ústavy, a to v článku 40. Přijetí stykového zákona se však značně protáhlo. První návrh se objevil v třetím období Poslanecké sněmovny. Později s prakticky totožným návrhem přišel i Senát. Úprava v těchto návrzích obsahovala pravidla týkající se společné schůze komor, volby prezidenta republiky, složení stálých delegací parlamentu v meziparlamentních institucích, způsobu projednávání zákonů dle článku 40, zastupování parlamentu před ústavním soudem a vztahu národního parlamentu s evropským parlamentem. Poslanecká sněmovna neprojednala ani jeden z těchto návrhů. Absence stykového zákona přitom působila řadu problémů a to především při volbě prezidenta, kdy docházelo k chaosu.²⁷⁶ Do roku 2017 probíhaly debaty týkající se stykového zákona a teprve v srpnu 2017 byl stykový zákon konečně přijat. Mezi tím byla zavedena přímá volba prezidenta. Díky tomu byly společné schůze parlamentu omezeny pouze pro případ složení slibu prezidenta republiky.²⁷⁷

Samotný stykový zákon by měl být jakýmsi jednacím řádem společným pro obě komory. Nalezneme v něm především úpravu společných institutů komor parlamentu. Když se podíváme na návrh, který byl přijat v srpnu 2017, je zde upravena součinnost komor v zákonodárném procesu, stálé delegace parlamentu v mezinárodních institucích, pracovní skupiny parlamentu, zastupování před ústavním soudem a společné schůze. Oproti předcházejícím návrhům chybí úprava volby

274 Zákon č. 90/1995 Sb. o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, §79-§81

275 Zákon č. 300/2017 Sb. Stykový zákon, §14 a §15.

276 WINTR, Jan. Česká parlamentní kultura. Praha: Auditorium, 2010. ISBN 9788087284131. s. 383-384

277 Důvodová zpráva k zákonu o zásadách jednání a styku Poslanecké sněmovny a Senátu mezi sebou a navenek (stykový zákon), Obecná část

prezidenta, což je však dané zavedením přímé volby. Celý zákon má 15 paragrafů a je poměrně tenký, protože počet společných schůzí je omezený, takže podrobná úprava není tolik potřebná. Dle důvodové zprávy má stykový zákon především vyplňovat mezery v zákoně o jednacím řádu Poslanecké sněmovny ve vztahu k společným schůzím a společnému styku obecně.²⁷⁸

Stykový zákon se zdál potřebný především v době, kdy prezidenta volil parlament. Je dosti trapné, že k jeho přijetí došlo až poté, co se zavedla přímá volba a že jeho přijetí trvalo dvacet let. Lze tedy polemizovat, zda by nebylo lepší novelizovat zákon o jednacím řádu Poslanecké sněmovny. Na druhou stranu by to mohlo vést k větší nepřehlednosti zákona a nezměnilo by to nic na faktu, že s existencí stykového zákona Ústava počítá. Navíc úprava ve stykovém zákoně dopadá na obě komory, takže by mohlo působit zvláštně, kdyby byla úprava společné schůze obsažena v zákoně o jednacím řádu Poslanecké sněmovny.

Nyní se podíváme na jednotlivá ustanovení zákona. Zákon je tvořen 15 paragrafy. V §2 nalezneme úpravu jednání o návrzích zákonů vyžadujících schválení oběma komorami. Toto ustanovení je významné především díky zavedení takzvaného „člunku,“ neboli možnosti opakovaně projednat návrhy takových zákonů. Důvodová zpráva považuje tento institut za nejvýznamnější součást stykového zákona. V rámci tohoto ustanovení by měl zákonodárný proces fungovat na principu takzvaného „trychtýře.“²⁷⁹ Tento princip je vyjádřen v odstavci 2: „Jestliže Senát přijme návrh ústavního zákona nebo návrh jiného zákona vyžadujícího souhlas obou komor ve znění odlišném od znění schváleného Sněmovnou, postoupí jej Sněmovně k opakovanému projednání. Přijme-li Sněmovna postoupený návrh zákona ve znění odlišném od znění schváleného Senátem, postoupí jej opět Senátu. Projednávání takového návrhu zákona končí přijetím návrhu zákona oběma komorami nebo nepřijetím návrhu zákona jednou z komor. Není-li návrh ústavního zákona nebo návrh jiného zákona vyžadujícího souhlas obou komor přijat do skončení zasedání Sněmovny, jeho projednávání končí.“²⁸⁰ Výše zmíněný princip vychází z toho, že by se neshoda obou komor měla postupně snižovat, dokud není návrh přijat. Tento institut je nepochybně velmi významný a dost možná i nutný. Jeho neexistence de facto znamenala, že ústavní zákony a jiné zákony vyžadující souhlas obou komor nemohly být projednávány opakovaně, pokud Senát nesouhlasil se zněním schváleným Poslaneckou sněmovnou, tak jej buďto zamítl anebo jej schválil i s vadami.²⁸¹

278 Důvodová zpráva k zákonu o zásadách jednání a styku Poslanecké sněmovny a Senátu mezi sebou a navenek (stykový zákon), Obecná část

279 Důvodová zpráva k zákonu o zásadách jednání a styku Poslanecké sněmovny a Senátu mezi sebou a navenek (stykový zákon), Zvláštní část. §2

280 Zákon č. 300/2017 Sb. Stykový zákon, §2

281 Důvodová zpráva k zákonu o zásadách jednání a styku Poslanecké sněmovny a Senátu mezi sebou a navenek (stykový zákon), Zvláštní část. §2

Osobně si myslím, že je dobře, že tento institut byl schválen. Umožňuje lepší využití dvoukomorového systému a ideálně by mohl vést k vyšší kvalitě takových zákonů. Je přitom nepochybné, že zákony jichž se toto ustanovení týká, musí být kvalitní a je třeba na ně klást vyšší nároky než je jaké jsou požadovány u klasických zákonů. Důvodová zpráva dobře specifikovala problémy vyplývající z absence „člunku“ – totiž možné nepřijetí kvalitního návrhu, protože obsahuje drobné vady, které by nebyl problém odstranit anebo přijetí návrhu s který obsahuje vady. Obě situace jsou nepochybně špatné, ale nyní by k nim snad nemělo docházet, i když stát se může vše a teprve budoucnost ukáže jak se tento institut osvědčí v praxi.

Ustanovení §3 taktéž souvisí se zákonodárným procesem. Je zajímavé že, do jisté míry nezavádí žádnou novinku, ale kodifikuje dosavadní parlamentní praxi. Je zde upravena možnost, aby komora pověřila některého ze svých členů, aby vystoupil před druhou komorou a odůvodnil pozměňovací návrhy či usnesení své komory. Přitom má tento pověřený zákonodárce podobné postavení jako navrhovatel, což znamená, že se o jeho právu k vysoupení v rozpravě nemusí hlasovat.²⁸² Tento institut by měl umožnit snížení neshody mezi oběma komorami a umožňuje výměnu stanovisek, což je podle mého názoru významné hlavně v souvislosti s ustanovením §2, kdy funguje již zmíněný princip „trychtýře.“ Těžko si lze představit, že by se neshoda mezi komorami snižovala, kdyby si komory vzájemně nezdůvodňovaly své pozměňovací návrhy a nedocházelo tak k diskusi mezi komorami. Zajímavé je, že pověřený zákonodárce může vystoupit i v orgánech druhé komory, což má však význam pouze při jednání Senátu.²⁸³

§4 a §5 obsahují především výkladová ustanovení, kdy jsou definovány návrhy vedené v §3. Zajímavé je ustanovení v §5, odstavci 2. Tam je stanoven případ, kdy předseda sněmovny postoupí opravené znění. V takovém případě začne třídenní lhůta k projednání běžet od začátku a k předchozímu znění se nepřihlíží. U tohoto ustanovení je zajímavé, že vychází z dosavadní praxe, kdy byly do Senátu doručovány opravy poměrně často a Senát pak neměl dostatek času opravené znění projednat.²⁸⁴ Zdůvodnění tohoto ustanovení poukazuje na dosti chaotické fungování Poslanecké sněmovny při zákonodárném procesu, což mě utvrdilo v předchozích poznátcích, protože tyto opravy byly často nutné kvůli pozměňovacím návrhům. Taktéž je zde ukázáno, že špatné fungování jedné z komor se může negativně projevit i v komoře druhé. Z toho důvodu je existence stykového zákona nutná, i když lze spekulovat, zda ve formě samostatného zákona, či

282 Zákon č. 300/2017 Sb. Stykový zákon, §3

283 Důvodová zpráva k zákonu o zásadách jednání a styku Poslanecké sněmovny a Senátu mezi sebou a navenek (stykový zákon), Zvláštní část. §3

284 Důvodová zpráva k zákonu o zásadách jednání a styku Poslanecké sněmovny a Senátu mezi sebou a navenek (stykový zákon), Zvláštní část. §4

jakožto součástí jednacích řádů. Tím se však budeme blíže zabývat až dále.

Ve stykovém zákoně nalezneme také úpravu některých parlamentních orgánů. Jedná se o stálé delegace a pracovní skupiny. Stálými delegacemi jsme se již trochu zabývali. V stykovém zákoně jsou upravena pravidla pro jejich ustanovování.²⁸⁵ Důvodová zpráva zmiňuje, že bylo pro autory důležité, aby byl zachován vztah členů delegací k jejich komorám a aby nedošlo ke vzniku institucionalizovaných vztahů mezi komorami, což by mohlo narušit dělbu moci. Z toho důvodu mají komory velmi silnou pozici při zřizování funkcionářů a delegace samotné nemají mnoho autonomie. Každá z komor může své zástupce v delegacích kdykoliv odvolat a zvolit na jejich místo jiného člena. Stykový zákon v tomto ohledu především stanovuje mantinely. Poměr komor by měl být v delegaci paritní, což znamená, že poslanců by mělo být přibližně dvakrát více než senátorů. Komory se však mohou dohodnout na jiném poměru.²⁸⁶ Je nutné dodat, že úpravu meziparlamentních delegací nalezneme i v zákoně o jednacím řádu Senátu. Stykový zákon dokonce převzal některá ustanovení. Na druhou stranu v zákoně o jednacím řádu Poslanecké sněmovny podobná úprava chybí a mně osobně tak trochu přijde, že úprava ve stykovém zákoně se snaží tuto chybějící úpravu suplovat. Osobně si myslím, že by bylo vhodnější přenechat úpravu meziparlamentních delegací výhradně stykovému zákonu, případně jednacím řádům. Současný stav, pravděpodobně vyvolaný potížemi při přijímání zákona o jednacím řádu Senátu a hlavně stykového zákona, je přinejmenším podivný.

Zajímavá je úprava pracovních skupin komor. Z úpravy vyplývá, že se jedná o společný orgán komor parlamentu zřizovaný dočasně a jež má sloužit pro řešení určité otázky nebo souboru otázek.²⁸⁷ Její výhodou oproti výborům a komisím je, že jsou v ní zastoupeny obě komory. Díky tomu lze využít odborné kapacity z celého parlamentu. Navíc je umožněno, aby se na parlamentní kontrole veřejné správy podílely obě komory společně. Důvodová zpráva zmiňuje, že skupiny jsou pouze dočasné a k jejich zřizování by mělo docházet spíše výjimečně. Důvod pro to tak je, jsme zmínili již u meziparlamentních delegací. Je nutné, aby nevznikaly institucionální vazby mezi Poslaneckou sněmovnou a Senátem a nedošlo tak k narušení dělby moci. Další zajímavostí, kterou důvodová zpráva zmiňuje, je že jakési platformy, připomínající pracovní skupiny vznikaly již před přijetím stykového zákona. Tyto skupiny však neměly právní rámec, protože Ústava operuje pouze s orgány jednotlivých komor.²⁸⁸ Lze tak konstatovat, že §8 stykového zákona je dalším ustanovením,

285 Zákon č. 300/2017 Sb. Stykový zákon, §7

286 Důvodová zpráva k zákonu o zásadách jednání a styku Poslanecké sněmovny a Senátu mezi sebou a navenek (stykový zákon), Zvláštní část. §9

287 Zákon č. 300/2017 Sb. Stykový zákon, §8

288 Důvodová zpráva k zákonu o zásadách jednání a styku Poslanecké sněmovny a Senátu mezi sebou a navenek (stykový zákon), Zvláštní část. §10

které kodifikuje parlamentní praxi.

Zbytek zákona se týká součinnosti komor při řízení před Ústavním soudem, při vyhlášení stavu ohrožení republiky či válečného stavu a společnou schůzi komor. Pokud pomineme společnou schůzi komor, tak tato ustanovení nejsou pro účely této diplomové práce až tak zajímavá. Pokud shrneme význam stykového zákona, zjistíme, že byl z velké části využit k vyplnění mezer ve stávající zákonné úpravě. Díky tomu že komory fungovaly více než 20 let bez stykového zákona, mohla být úprava uzpůsobena požadavkům parlamentní praxe a proto je většina ustanovení spíše kodifikováním institutů, které v průběhu minulých dvaceti let vznikly během praktického fungování parlamentu. Přetrvává však otázka, zda není stykový zákon nadbytečný a zda nestačilo novelizovat jednací řády komor. Je pravdou, že Ústava s existencí stykového zákona počítá, ale nemusí to znamenat, že stykový zákon musí nutně být samostatným zákonem. Lze se setkat s názorem, že stykový zákon by mohl být pojat i materiálně. To znamená, že stykovým zákonem by byl jakýkoliv zákon, který by upravoval zásady jednání a styku komor mezi sebou, jakož i navenek. Dle tohoto pojetí by stykovým zákonem byly i některá ustanovení jednacích řádů.²⁸⁹ Když vezmeme toto pojetí v potaz, tak by stykový zákon skutečně nemusel být samostatným zákonem, ale mohlo se jednat o novelu jednacích řádů. Tato úvaha však dnes již má jen pramálo smyslu, když už je stykový zákon platný a účinný. Je také otázkou zda by podobná novela nevedla ke zvýšení nepřehlednosti jednacích řádů. Ať už je to jakkoliv, nyní můžeme doufat, že se stykový zákon osvědčí v praxi a povede ke zlepšení fungování parlamentu. To však bude možné posoudit až za několik let.

6.4.Vztah Parlamentu a dalších orgánů

Nelze opomenout, že obě komory jsou součástí širšího uceleného ústavního systému, který je tvořen i řadou dalších institucí. Ty se vzájemně ovlivňují a existují mezi nimi různé vazby. V této části se budeme zabývat těmi vztahy, které pojí komory parlamentu k ostatním institucím ústavního systému. Pomineme však vztahy Poslanecké sněmovny a vlády, protože jsme jim věnovali dostatek prostoru v minulých částech.

6.4.1.Prezident

Velmi významnou součástí ústavního systému je prezident České republiky. Jedná se o hlavu státu a fakticky i jeden z vrcholů moci výkonné. Prezident a Parlament se vzájemně ovlivňují mnoha způsoby. Prezident například jmenuje vládu, rozpouští Poslaneckou sněmovnu, podepisuje a

²⁸⁹ KLÍMA, Karel. Komentář k Ústavě a Listině. 2., rozš. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009. ISBN 978-80-7380-140-3. s.341

vetuje zákony. Podstatné je ustanovení článku 64 Ústavy, které stanovuje, že „Prezident republiky má právo účastnit se schůzí obou komor Parlamentu, jejich výborů a komisí. Udělí se mu slovo, kdykoliv o to požádá.“ Mezi úřadem prezidenta a Senátem je několik zvláštních vztahů. Například při jmenování ústavních soudců je třeba schválení Senátem. Nelze zapomínat ani na institut ústavní žaloby dle článku 65, který je kontrolním prostředkem parlamentu vůči prezidentovi.²⁹⁰ V této části se budeme primárně zabývat kontrolními instituty Parlamentu vůči prezidentovi.

Nyní se na jednotlivé kontrolní instituty podíváme blíže. Začneme ústavní žalobou dle článku 65 Ústavy. Žalobu může podat Senát se souhlasem Poslanecké sněmovny. Proces, který je touto žalobou zahájen, lze označit za českou obdobu impeachmentu. V případě jejího podání se koná soudní řízení před Ústavním soudem, které odpovídá českému impeachmentu. Ústavní soud následně rozhodne zda je žaloba důvodná a zda bude prezident zbaven funkce.²⁹¹ Žalobu lze podat pro spáchání velezrady, anebo pro hrubé porušení ústavy.²⁹² Velezradou je chápáno jednání směřující proti svrchovanosti a celistvosti České Republiky či jejímu právnímu řádu.²⁹³ Co se týče druhého důvodu pro podání ústavní žaloby, zde si myslím, že není potřeba nějaké zvláštní vysvětlování. Prezident musí svým jednáním porušit Ústavu a to natolik závažným způsobem, aby se jednalo o hrubé porušení. Dosud se ústavní žalobou proti prezidentu republiky Ústavní soud zabýval pouze jednou. Bylo to v roce 2013, kdy Senát podal prostřednictvím zmocněnce Jiřího Dienstbiera, žalobu pro velezradu proti prezidentu Václavu Klausovi. Ústavní soud se rozhodl řízení zastavit, protože žaloba byla podána těsně před skončením Klausova mandátu a tím řízení pozbylo účelnosti. Samotná žaloba byla odůvodněna několika kroky, které Václav Klaus ve funkci provedl, asi nejznámější z těchto důvodů je amnestie z ledna 2013.²⁹⁴ Osobně si myslím, že žaloba nebyla opodstatněná, i když některé kroky uvedené v žalobě byly kontroverzní. Silně však pochybuji o tom se jednalo o jednání směřující proti svrchovanosti a celistvosti České Republiky či jejímu právnímu řádu. Dokonce si myslím, že hlavní motivací pro její podání byla politická pomsta. Tato žaloba byla iniciována ze strany politiků, kteří Václava Klause neměli zrovna v lásce. Za zmínku stojí hlavní iniciátor žaloby, Jiří Dienstbier. Žaloba byla podána po prezidentské volbě již se Dienstbier účastnil, ale nebyl zvolen. Mám pocit, že Dienstbier nikdy „neskousl“ svou porážku a léčil si tímto způsobem svou frustraci. Rád bych zde zmínil jeden příklad ze zahraničí. V Brazílii došlo před

290 Ústavní zákon č. 1/1993 Sb. Ústava České republiky, článek 54-65

291 WINTR, Jan. Česká parlamentní kultura. Praha: Auditorium, 2010. ISBN 9788087284131. s. 333-334

292 GERLOCH, Aleš, Jirí HŘEBEJK a Vladimír ZOUBEK. Ústavní systém České republiky. 5. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2013. ISBN 978-80-7380-423-7. s.183

293 ŠÍMÍČEK, Vojtěch, Jan FILIP, Pavel MOLEK, Lenka BAHÝLOVÁ, Milan PODHRÁZKÝ, Radovan SUCHÁNEK a Ladislav VYHNÁNEK. Ústava České republiky: komentář. Praha: Linde, 2010. ISBN 978-80-7201-814-7. s.803

294 Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl.ÚS 17/13 ze dne 27. 3. 2013

několika lety k odvolání prezidentky Dilmy Rousseff, což poškodilo obraz země ve světě a vyvolalo v zemi politickou krizi, která trvá dodnes. Byly zde velké pochybnosti o oprávněnosti tohoto impeachmentu a později jeden z jeho aktérů přiznal, že odvolání bylo politickou mstou za některé kroky, které prezidentka ve funkci provedla. Tento případ ukazuje jak lehce zneužitelné instituty podobné impeachmentu mohou být a že je třeba s nimi zacházet opatrně. Osobně si myslím, že případ ústavní žaloby vůči prezidentu Klausovi byl značně problematický. Na druhou stranu je třeba uznat za pozitivní to, že současná úprava de facto znamená, že tento institut má na starost více institucí (Poslanecká sněmovna, Senát a Ústavní soud), což vytváří pojistku proti zneužití.

Další kontrolní institut lze nalézt v článku 66 Ústavy, kde je stanoveno, že Poslanecká sněmovna a Senát se mohou usnést uvolnění prezidenta z funkce. Tohoto opatření mohou využít v případě, kdy prezident nemůže ze závažných důvodů vykonávat svůj mandát. Jedná se například o situaci, kdy prezident trpí zdravotními problémy jež mu znemožňují plnit jeho povinnosti. Uvolnění z funkce je však omezena jen na dobu než tyto okolnosti pominou. Pravomoc prezidenta vykonávají, po dobu uvolnění, předseda vlády a předseda Poslanecké sněmovny (případně předseda Senátu). I tento institut může být zneužit. Prezident se proto může bránit u Ústavního soudu. Ústavní soud v takovém případě zkoumá zda byly podmínky pro uvolnění z funkce splněny. Pokud dospěje k závěru že nikoliv, tak usnesení parlamentu zruší.²⁹⁵

Ve vztahu k moci zákonodárné se postavení prezidenta, jakožto hlavy státu, projevuje jeho pravomocí vystupovat na schůzích komor a jejich orgánů. Prezident se tak může vyjádřit své stanovisko a tím i ovlivnit Parlament. Záleží však také na tom jak velkou má daný prezident autoritu a vliv. Česká republika má tradici ve výrazných prezidentech. Václav Havel, Václav Klaus i Miloš Zeman jsou výrazné osobnosti, které vyvolávají mezi lidmi emoce a mají své odpůrce i stoupence. Tato tradice pochází již z Československa. Jen málokterý československý prezident byl nevýrazný a a to včetně prezidentů komunistických. Česká republika tuto tradici silných osobností převzala. Když vezmeme toto v potaz, může vzniknout otázka zda by nedávala větší logiku nepřímá volba, protože by spíše zajistila prezidenta, který by měl v Parlamentu vliv. Osobně si myslím, že nikoliv, protože nepřímá volba nemá žádný praktický efekt na politický systém, pokud pomineme to, že skvadru kandidátů a osobností je mohou být zvoleny. Osobně si myslím, že zavedení přímé volby bylo spíše dobrým krokem, i když člověk nemusí být vždy spokojen s jejími výsledky. Nespornou výhodou přímé volby je, že nemůže být zablokována. Například Slovensko zavedlo přímou volbu, protože slovenský Parlament nebyl v roce 1998 schopen prezidenta zvolit a země se díky tomu na

295 KLÍMA, Karel. Komentář k Ústavě a Listině. 2., rozš. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009. ISBN 978-80-7380-140-3. s.513-515

15 měsíců ocitla bez hlavy státu. Obávám se, že Česká republika by nakonec dopadla podobně a přímá volba by byla zavedena z donucení. V roce 2003 k tomu nebylo daleko. Také se stačí podívat na současné rozložení sil v parlamentu. Trochu mě děsí jaký prezident by byl za této konstelace zvolen, pokud by ovšem byl některý z kandidátů zvolen.

6.4.2. Ústavní soud

Další významnou součástí politického systému České republiky je Ústavní soud. Jedná se o jednu z hlav moci soudní a ochránce ústavnosti.²⁹⁶ Ústavní soud je institucí, která může závazně vykládat zákony, včetně Ústavy. Tím přímo ovlivňuje fungování Poslanecké sněmovny a Senátu. Ostatně jsme si již zmínili řadu nálezů Ústavního soudu, které mají pro český parlamentarismus velký význam. Dalším významným aspektem je role Ústavního soudu jakožto negativního zákonodárce, kdy Ústavní soud může rušit zákony, které jsou v rozporu s ústavním pořádkem.²⁹⁷ Nelze přitom opomenout ani aspekt materiálního ohniska ústavnosti, které je vyjádřeno v článku 9, odstavci 2 Ústavy. Díky němu může Ústavní soud rušit i ústavní zákony, tak jak k tomu došlo v kauze Melčák. Jedná se o pravomoc, která je v laické veřejnosti vnímána poměrně kontroverzně (mezi laiky se lze setkat s názorem, že Ústavní soud je třetí komora Parlamentu). Jedná se však o významnou součást systému brzd a rovnováh, která by měla zabránit opakování událostí, které známe z let 1933 či 1948. Na druhou stranu je tak dána Ústavnímu soudu poměrně silná moc a tudíž je vyžadováno, aby se Ústavními soudci stávali kvalitní kandidáti. Tím se dostáváme ke způsobu jmenování. Každý Ústavní soudce je jmenován prezidentem na dobu určitou a musí být schválen Senátem. Odvolán může být pouze v případě kárného provinění. Tím má být zajištěna nezávislost Ústavního soudu, jakožto významný předpokladem pro jeho řádné fungování a plnění funkcí ochránce ústavnosti. Tato nezávislost je ostatně důležitá v posledních letech, kdy začalo růst riziko útoků na Ústavu.

6.4.3. Ostatní

Existuje zde samozřejmě řada dalších orgánů. Ústava zmiňuje Nejvyšší kontrolní úřad, Českou národní banku a také územní samosprávné celky. Tyto součásti ústavního systému jsou samozřejmě také velmi významné. Nyní si rozebereme jejich vazby na Parlament a význam v ústavním systému.

²⁹⁶ GERLOCH, Aleš, Jiří HŘEBEJK a Vladimír ZOUBEK. Ústavní systém České republiky. 5. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2013. ISBN 978-80-7380-423-7. s.216

²⁹⁷ SPIRIT, Michal. Úvod do studia práva. Praha: Grada, 2010. Expert (Grada). ISBN 978-80-247-3290-9. s.81-82

Nejvyšší kontrolní úřad je upraven v článku 97. Jedná se o nezávislý orgán, který dohlíží na hospodaření se státním majetkem a plnění státního rozpočtu. V čele úřadu stojí prezident a viceprezidenti. Ti jsou jmenováni prezidentem republiky na návrh Poslanecké sněmovny.²⁹⁸ Prezident je může odvolat v případě, že mu to navrhne Poslanecká sněmovna. Úřad samotný je tvořen 15 členy, které volí Poslanecká sněmovna z kandidátů navržených prezidentem úřadu.²⁹⁹ Významné je to, že Nejvyšší kontrolní úřad je nezávislý orgán. Často se o něm mluví jako o zárodku moci kontrolní, která doplňuje klasickou dělbu moci. Není však, v porovnání s mocí výkonnou, zákonodárnou a soudní, plnohodnotný. Jeho činnost je čistě kontrolní a nemá žádné rozhodovací pravomoci.³⁰⁰ Ve jmenování vedení úřadu nalezneme určitou analogii se soudci Ústavního soudu ty totiž také jmenuje prezident, ale nikoliv na návrh Poslanecké sněmovny, ale na návrh Senátu. Je zde tedy očividná snaha vybalancovat pozici obou komor v rámci systému brzd a protivah a tím zabránit, aby některá z komor měla v rukou příliš mnoho pravomocí. Z toho důvodu jsou záležitosti jmenování a odvolávání členů Nejvyššího kontrolního úřadu v kompetenci Poslanecké sněmovny, zatímco v případě Ústavního soudu je kompetentní Senát. V zákoně o Nejvyšším kontrolním úřadu můžeme nalézt další vztahy úřadu s Parlamentem. Ty však nejsou z hlediska tématu této diplomové práce nijak zajímavé.

Česká národní banka je upravena v článku 98 Ústavy a v zákoně o České národní bance.³⁰¹ Pokud si projdeme výše zmíněný zákon, tak jediné zajímavé ustanovení týkající se Parlamentu je §3 a §3a, kde je stanovena povinnost České národní banky podávat Poslanecké sněmovně zprávy o měnovém vývoji a finanční stabilitě.³⁰² Není to však nic zvláštního. Ve vztahu k Poslanecké sněmovně a Senátu je důležité to, že Česká národní banka je nezávislým orgánem realizujícím měnovou politiku. Při tvorbě Ústavy bylo hlavním záměrem, aby Česká národní banka byla, při plnění svého cíle, plně nezávislá na moci výkonné a zákonodárné. Tuto nezávislost potvrdil i Ústavní soud ve svém nálezu z roku 2001, kdy zrušil několik ustanovení zákona o České národní bance pro rozpor s Ústavou. Tato ustanovení dávala několik pravomocí vládě, ale i Poslanecké sněmovně, které bylo možné využít k ovlivnění činnosti České národní banky. Ústavní soud přitom konstatoval, že je důležité, aby do činnosti banky nezasahovala ani vláda, ani Parlament. Zde stojí za zmínku zákonodárna činnost. Ta sice může zasáhnout do činnosti banky, ale pokud ovlivní její

298 Ústavní zákon č. 1/1993 Sb. Ústava České republiky, článek 97

299 KLÍMA, Karel. Komentář k Ústavě a Listině. 2., rozš. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009. ISBN 978-80-7380-140-3. s.768

300 GERLOCH, Aleš, Jiří HŘEBEJK a Vladimír ZOUBEK. Ústavní systém České republiky. 5. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2013. ISBN 978-80-7380-423-7. s.232-233

301 Ústavní zákon č. 1/1993 Sb. Ústava České republiky, článek 98

302 Zákon č. 6/1993 Sb. Zákon o České národní bance

nezávislost, platí zde hierarchie právních předpisů a v takovém případě může dojít k zásahu Ústavního soudu, tak jak k tomu došlo v roce 2001.³⁰³ Lze tedy konstatovat, že zde také platí brzdy, jež brání nezávislost České národní banky před ostatními složkami státu, včetně Poslanecké sněmovny a Senátu.

Postavení orgánů územních samosprávných celků, kde si pozornost zaslouží zastupitelstva obcí a krajů. Územní samosprávné celky jsou samostatnými subjekty na státu nezávislémi. Zastupitelstva je spravují a působí jako jejich parlamenty. Zastupitelstva mohou vydávat obecně závazné vyhlášky, které však upravují pouze záležitosti spadající do působnosti samosprávného celku.³⁰⁴ Existence územní samosprávy je nezbytná pro demokratické uspořádání společnosti a výkon místní a regionální správy.³⁰⁵ Díky existenci samosprávných celků zde existuje trojstupňový systém, který je tvořen státem, kraji a obcemi. Poslanecká sněmovna a Senát jsou centrálním Parlamentem, zatímco zastupitelstva jsou parlamenty lokální. Kdyby vše bylo řízeno centrálně, tak by nebylo možné reagovat na lokální problémy, protože by je stát nezaznamenal a kdyby ano, tak by je buď nestíhal nebo vůbec nezvládal řešit. Problémem centrální vlády bývá nepochopení lokálních problémů. Člověk z Prahy (kde se centrum státu nachází) těžko bude chápat problémy, které se vyskytují na vesnici někde na severní Moravě. Z toho důvodu musí existovat místní samospráva, která organizací svých orgánů reflektuje ústavní systém státu, ale tvoří ji lidé, kteří pocházejí z dané oblasti, znají se s místními a znají jejich problémy. Nutno dodat, že systém správy těchto celků je podstatně jednodušší než ústavní systém, takže zastupitelstva jsou pouze jednokomorová, Starostové a hejtmani fungují jako prezident a premiér v jednom. Nejmenší obce nemají radu (obdoba vlády) a není zde žádný obecní či krajský ústavní soud. I tato jednoduchost přispívá k tomu, že samospráva je lidem blíže. Mohou se v jejím fungování lépe orientovat. Ostatně zastupitelstva obcí se dlouhodobě těší u veřejnosti nejvyšší důvěře.

6.4.4. Shrnutí

Lze konstatovat, že ústavní systém České republiky je připomíná živoucí organismus jehož jednotlivé součásti se vzájemně ovlivňují. Samo rozdělení na moc výkonnou, zákonodárnou a soudní je neúplné, protože existují i Nejvyšší kontrolní úřad, Česká národní banka a územní samospráva. Jedná se o poměrně složitý systém, kde je nutná existence systému brzd a protivah,

303 Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl.ÚS 59/2000 ze dne 20. 6. 2001

304 HRBKOVÁ, Jana. Společenské vědy pro techniky: ekonomie, právo, politologie. Praha: Grada Publishing, 2015. Expert (Grada). ISBN 978-80-247-5588-5. s.124

305 HENDRYCH, Dušan. Správní věda: teorie veřejné správy. 3., aktualiz. vyd. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2009. ISBN 9788073574581. s148-149

kteří zabrání, aby některý z orgánů ve svých rukách nakumuloval příliš mnoho pravomocí a tím i moci. Z tohoto pohledu je velmi významné to, že funguje parlament dvoukomorový. V minulých částech jsme viděli, že Senát má řadu významných pravomocí, jako podání ústavní žaloby na prezidenta republiky a schvalování ústavních soudců. Poslanecká sněmovna na druhou stranu žalobu na prezidenta schvaluje, volí členy Nejvyššího kontrolního úřadu a také má celou řadu kontrolních institutů vůči vládě. Kdyby zde existovala pouze jedna komora, tak by se tyto pravomoci nakumulovaly v jejích rukách. Je otázkou zda by takový Parlament nebyl příliš mocný. Díky rozdělení na dvě komory může být systém brzd a protivah lépe nastaven. To je významné obzvláště v dnešní rozbourané době. Moc Parlamentu je také omezena existencí obcí a krajů. Díky tomu není vše řízeno centrálně a existují zde tisíce lokálních parlamentů, které řeší lokální problémy, jež by těžko mohly být řešeny národním parlamentem.

6.5 Možný budoucí vývoj českého parlamentarismu

Český parlamentarismus si v minulosti prošel divokým vývojem a i dnes lze nalézt řadu problémů, s nimiž se musí potýkat. Je zde celá řada možností jakým způsobem by se v budoucnu mohl český parlamentarismus vydat. Neustále se mluví o posílení prvků přímé demokracie, což znamená zavedení všeobecného referenda, včetně možnosti schválení nových zákonů v referendu. Také se mluví o odvolatelnosti politiků či zavedení klouzavého mandátů. Dlouhodobě se mluví o změně volebního systému do Poslanecké sněmovny a Senátu. Smutným faktem je, že většina výše uvedených nápadů nemá persektivu na další rozumný vývoj ústavního systému a jejich cílem je spíše nalákat voliče nežli reálně řešit reálné problémy. Osobně si myslím, že by v současné době nemělo docházet k jakýmkoliv ústavní změnám, protože je náš politický systém již několik let v krizi. Je destabilizovaný a na uklidnění situace si budeme ještě muset počkat. Jakmile k tomu však dojde, bude možné začít uvažovat o ústavních změnách. Nyní se podíváme k jakým změnám by do budoucna mohlo dojít.

Určité revize by se v budoucnu mohly dočkat volebního systému do obou komor v Parlamentu. V případě voleb do Poslanecké sněmovny se objevují různé nápady. Menší strany chtějí posílit prvky poměrného zastoupení, zatímco větší strany podporují spíše posílení prvků většinového systému. Osobně bych se přikláněl k posílení většinových prvků, protože jedním z palčivých problémů českého ústavního systému jsou nestabilní vlády a jejich problémové sestavení. Nápady na zrušení uzavírací klauzule či zrušení D'Hondtova výpočtu by tento problém umocnily. Existuje celá řada způsobů jak by se většinové prvky mohly posílit. Nemusí nutně jít o zavedení většinového

systemu. Může dojít k navýšení uzavírací klauzule (v krajním případě až k deseti procentům), upravení D'Hondtova výpočtu, zmenšení volebních obvodů, nebo zavedení řeckého systému, kdy vítězná strana dostane bonusové mandáty. Za úvahu by možná stálo oprášení návrhu z roku 2000, který zrušil Ústavní soud. Nutno však podotknout, že posílení většinových prvků by v současné době nepřineslo nic dobrého, protože je politická scéna příliš roztržštěná. Napřed je potřeba, aby se vrátila situace, kdy zde jsou dvě velké strany (ideálně pravicová a levicová strana), které spolu bojují o většinu voličů. Dnes zde máme jednoho obra na hliněných nohách a vedle něho několik prcků, což rozhodně není ideální stav.

V případě voleb do Senátu by mohlo dojít k zavedení jednokolového systému. To by však nejspíše posílilo kontroverzní strany, které mají problém projít druhým kolem a částečně odbouralo jednu z výhod Senátu, kterou je jeho odlišné složení oproti Poslanecké sněmovně. Z toho důvodu bych se spíše přiklonil k nápadu některých ústavních právníků na zavedení australského systému. Tím by došlo k faktickému zachování výhod dvoukolového systému a zároveň k odbourání jeho nevýhod. Problémem by v tomto případě bylo pouze to, že by počítání hlasů bylo složitější a trvalo déle. Členové volebních komisí by tak museli být lépe školeni, aby se při výpočtech pro Senátní volby nestávaly závažné chyby.

Tím se trochu dostáváme k problému, který se objevil po posledních volbách do Poslanecké sněmovny. Členové volebních komisí totiž při počítání preferenčních hlasů často chybovali, což mělo být dáno špatným proškolením. V jednom případě došlo k přepočítání preferenčních hlasů a ukázalo se, že zvolen byl jiný kandidát než se původně předpokládalo. Tento incident ukázal jak závažný problém zde vyvstal. Tento problém je navíc umocněn i finančním ohodnocením členů komisí. Často slyším, že zkušení členové komisí už u voleb nechtějí sedět, protože se jim to nevyplatí. Z toho důvodu museli v řadě obvodů sedět nezkušení komisaři, kteří pak častěji chybojí. Je tedy nutné do budoucna tyto problémy řešit, protože je neúnosné aby se tak často chybovalo, jako tomu bylo v roce 2017. Ostatně předseda Nejvyššího správního soudu, Josef Baxa, konstatoval, že opakování těchto chyb by mohlo v budoucnu vést ke zrušení voleb.

Změn by se v budoucnu nemusely dočkat pouze volební systémy, ale také úprava mandátů poslanců a senátorů. Zde jsem spíše pro drobnější úpravy. Nepodporuji zavedení klouzavého mandátu či odvolatelnost v referendu. Mohlo by však být zvaženo, aby zde existovala možnost odebrání mandátu v případě, že by zákonodárce byl pravomocně odsouzen pro úmyslný trestný čin. Důvěře parlamentu by jistě neprosplávalo, kdyby zákonodárce seděl ve vězení, díky tomu nemohl svůj mandát vykonávat, ale i tak by pobíral plat a požíval dalších výhod svého mandátu. V řadě lidí

by taková situace posilovala pocit, že zákonodárci jsou nadlidi pro které zákony neplatí. Tím by se také oslabovala úcta k zákonům, což by nebylo dobře. Nutno ovšem dodat, že taková situace se nestává příliš často. Taktéž by za úvahu stálo zvážení změny počtu poslanců, aby jich byl lichý počet, čímž by se zabránilo patu, kterého se politická scéna dočkala po volbách v roce 2006.

V minulých částech jsme také viděli, že velkým problémem je zákonodárná iniciativa jednotlivých poslanců. Negativně ovlivňuje kvalitu zákonů a přispívá k legislativní inflaci. Z toho důvodu bych byl pro zvážení omezení zákonodárné iniciativy poslanců. Realitou je, že primárně má zákony navrhovat vláda, protože má k dispozici odborné zázemí. Byl bych však pro zachování zákonodárné iniciativy skupin poslanců, případně pro přiznání zákonodárné iniciativy poslaneckým klubům.

Jedním z problémů Poslanecké sněmovny je chaotičnost jednání. Tento problém je dost těžko řešitelný, protože případné změny by současně mohly vést k tomu, že by se řada návrhů nestihla řádně projednat. Stejně tak by mohlo dojít k omezení práv opozice, což by také nebylo pozitivním jevem. Mohlo by však dojít ke kodifikaci některých institutů, které se objevily v praxi. Jedná se o pevné zařazení bodů v pořadu schůze. V tomto by také mohly být stanovena určitá pravidla, kolik pevně zařazených bodů může být do pořadu schůze stanoveno a za jakých podmínek. Dalším problémem do budoucna může být nejasnost pojmu „bezprostředně,“ které se týká opakovaného hlasování Poslanecké sněmovny. Tato nejasnost však bude muset být vyřešena Ústavním soudem, protože ten ji vyvolal svým rozhodnutím. Bylo by však možné tento problém řešit i tím způsobem, že by se novelizoval jednací řád.

Tím se dostáváme k další možné změně. Fungování Parlamentu je upraveno primárně ve třech zákonech, pokud pomineme Ústavu. Jedná se o zákony o jednacích řádech a stykový zákon. Problém je, že mezi přijetím těchto tří jednotlivých zákonů uběhlo několik let a jejich úprava často reagovala na praktické problémy, které se mezitím objevily. Možná vby stálo za to novelizovat zákon o jednacím řádu Poslanecké sněmovny a případně zákon o jednacím řádu Senátu, aby došlo k synsynchronizaci, například u parlamentních delegací. To je však spíše drobný problém.

Další problém vidím v zákonodárném procesu. Přesně ve stavu, kdy Senát vrátí Poslanecké sněmovně návrh zákona s pozměňovacími návrhy. Problémem je, že Poslanecká sněmovna musí všechny pozměňovací návrhy buď přijmout, anebo je všechny odmítnout. Zde by stálo za to zvážit možnost, že by mohla Poslanecká sněmovna rozhodnout o jednotlivých pozměňovacích návrzích jednotlivě, což by mohlo přispět k vyšší kvalitě zákonů, i když by to prodloužilo zákonodárný proces.

Další možnou změnu vidím v možnosti zavedení konstruktivního vyslovení nedůvěry vlády, čímž by se zamezilo situaci jaká zde nastala po volbách v roce 2006, kdy se opozice snažila vyslovit nedůvěru vládě každý půlrok a nakonec se jí to povedlo v nejméně vhodnou dobu, což ještě více přispělo k nestabilitě politické scény. Taktéž by se dala zvážit možnost, že by Premiér byl volen Poslaneckou sněmovnou, tak jako v Německu, což by teoreticky zabránilo situaci, kdy by zde dlouhodobě fungovala vláda bez důvěry.

Pokud zhodnotíme možné změny, lze říci, že zde existuje řada věcí, kde můžeme leccos zlepšit. S takovými změnami je však třeba zacházet opatrně, protože každá ústavní změna sebou nese více dílčích následků a ne všechny je možné předvídat. Proto je třeba provádět spíše menší změny s určitým časovým odstupem. Změny by navíc měly směřovat ke zlepšení fungování Parlamentu a vycházet z praktických potřeb. Z toho důvodu je třeba odmítnout změny, kterých se v poslední době mluví a které směřují spíše k překopání systému a tím i k likvidaci než k jeho zefektivnění. Z tohoto pohledu lze ocenit existenci Senátu. Síly prosazující tyto změny mají v Poslanecké sněmovně ústavní většinu, ale v Senátu je zastoupení těchto sil malé. Proto může Senát dostát své roli kontrolní brzdy a zabránit tak destabilizaci parlamentního systému.

7.Závěr

Je to již více než dvacet let, co v České republice funguje dvoukomorový parlament. Za tu dobu se Senát stal významnou součástí ústavního systému. Stále se však objevují hlasy volající po jeho zrušení a které zpochybňují jeho význam. Ačkoliv lze polemizovat zda bylo zřízení Senátu správným krokem, jeho zrušení by nepochybně přineslo řadu problémů. Viděli jsme, že celý ústavní systém je propojený a závislý na řádném fungování jeho jednotlivých článků. Jedním z těchto článků je i Senát a způsob jakým je koncipována Ústava a jakým je nastaven systém brzd a protiváh závisí i na existenci Senátu. Proto by jeho zrušení vyžadovalo nové nastavení tohoto systému. Nadále však zůstává otázkou, zda by vůbec bylo možné tento systém správně nastavit tak, aby fungoval a nedošlo ke zhroucení samotného ústavního systému. Každá ústavní změna totiž vytváří určitou destabilizaci. Čím větší změna, tím větší destabilizace. Po jejím provedení je nutné počkat, než si systém zvykne a uklidní se. Pokud je však změna příliš veliká, tak systém už nelze stabilizovat. To by nejspíše byl tento případ.

Bikameralismus samotný má své kořeny ve antickém Řecku a Římě. Prvním dvoukomorovým parlamentem v moderním slovasmyslu se však stal až v 14. století anglický Parlament. Ten se stal vzorem pro další dvoukomorové parlamenty, včetně Parlamentu České republiky. Podstatné je, že druhé komory existují aby vyvažovaly první komoru, nebo aby reprezentovaly určité celky v rámci státu. Je přitom očividné, že dvoukomorovost každého státu specifická. To bylo vidět i na srovnání českého parlamentu s dvoukomorovými systémy zemí, které obklopují Českou republiku. Je vidět celá řada odlišností mezi jednotlivými parlamenty, ačkoliv je pojmí kus společné historie a díky tomu jsou si tyto země trochu podobné. Přesto však odlišný vývoj a odlišné podmínky vedly k tomu, že význam a postavení druhé komory je v každé zemi odlišný. Společné však mají to, že díky nim dochází k omezení moci první komory a rozdělení moci zákonodárné.

Kořeny českého bikameralismu lze nalézt již v období Habsburské monarchie, kdy skončil absolutismus a byly položeny základy demokracie. Dvoukomorový systém převzalo i prvorepublikové Československo. Toto období přerušila druhá světová válka a následný nástup komunismu. Dvoukomorový systém zavedený v šedesátých letech již měl pramálo společného s dvoukomorovým parlamentem meziválečného Československa. Moderní český bikameralismus vznikl až v devadesátých letech, po pádu komunismu. Nepochybně navazuje na parlament prvorepublikového Československa. Toto navázání bylo poměrně násilnou změnou která ve výsledku vedla k celé řadě problémů, protože se navazovalo na parlamentní systém, který v té době

byl již půl století mrtvý a tudíž nedávalo jeho ožívání mnoho smyslu. Jako podstatně smyslupnější by se zdálo být slovenské řešení, kdy by existovala pouze jedna komora. Toto je posíleno i skutečností, že zavedení Senátu trvalo tři roky a dalších více než dvacet let trvalo přijetí stykového zákona.

Poslanecká sněmovna silnější komorou, která má v rámci ústavního systému dominantní postavení, což se projevuje v zákonodárném procesu a také při ustanovování vlády. Poslanecká sněmovna je však negativně ovlivněna celou řadou problémů, díky nimž působí jako chaotičtější komora. Je mnohem více ovlivněna roztržitostí a chaotičností politické situace v zemi. Také jsou její schůze mnohem více chaotické a často postrádají věcnost. Volby vedou ke vzniku nestabilních vlád, které velmi často padnou v průběhu volebního období. Je to dané značnou roztržitostí politické scény a velkou rozhádaností českých politiků. Chaotičnost Poslanecké sněmovny se negativně odráží i v zákonodárném procesu, kde si pozornost zaslouží zákonodárná iniciativa jednotlivých poslanců. Ta vede k zhoršování kvality návrhů a tím i vyšší potřebě aktivity Senátu. Do budoucna bylo vhodné zvážit změny které by stabilizovaly fungování této komory. Je očividné, že by ústavní systém by byl mnohem více nestabilní kdyby stál pouze na Poslanecké sněmovně.

Senát je naproti tomu komorou slabší, ale také klidnější. V této diplomové práci jsme viděli, že Senát má podstatně vyšší význam než se může na první pohled zdát. Svou činností může ovlivnit celou řadu věcí a díky své klidnosti dokáže působit jako stabilizující prvek. I když bylo zavedení Senátu v 90. letech kontroverzním krokem, tak jeho zrušení by dnes přineslo řadu problémů a destabilizovalo ústavní systém, protože dnešní systém je již postavený na existenci dvou komor. Zrušení Senátu by tento systém destabilizovalo ve výsledku by nepřineslo mnoho dobrého. Nelze však říci, že by se jednalo o dokonalou komoru.

Velký význam existence druhé komory lze spatřovat v tom, že Senát působí jako kontrolor a korektor činnosti Poslanecké sněmovny. Pokud Poslanecká sněmovna schválí vadný zákon, tak Senát může na tyto vady poukázat a přispět k jejich odstranění. Ostatně v minulých částech jsme viděli, že jednání Poslanecké sněmovny může být značně chaotické a to i při přijímání zákonů. Naproti tomu jednání Senátu bývají více věcná a podstatně méně chaotická. To umožňuje, aby Senát objevil vady, které Poslanecká sněmovna přehlédla, nebo vytvořila. Lze usuzovat, že kvalita zákonů šla nejspíše dolů, kdyby zde Senát nebyl.

Podstatná je i skutečnost, že komory nepůsobí pouze na sebe vzájemně, ale také na další součásti ústavního systému. Obě komory mají celou řadu kontrolních prostředků vůči ostatním součástem ústavního systému. Díky existenci druhé komory jsou tyto pravomoci rozděleny mezi

dvě instituce, což umožňuje, aby byl ústavní systém více vyvážený a aby se parlament nestal příliš silným. V případě existence pouze jedné komory by existovalo riziko přílišné kumulace těchto pravomocí, což by vyžadovalo podstatně odlišné nastavení systému brzd a protiváh.

Poslední volby do Poslanecké sněmovny vytvořily pro ústavní systém řadu výzev. Těmto výzvám bude muset čelit především Senát, protože v Poslanecké sněmovně mají ústavní většinu antisystémové strany. Senát tak dostal příležitost ukázat svůj význam měl by dokázat, že dobře plní svou roli kontrolní brzdy a protiváhy Poslanecké sněmovny. V tomto ohledu je podstatné jaký vývoj v Senátu přinesou budoucí volby. Je důležité, aby se senátory stávali kvalitní kandidáti, kteří budou bránit stabilitu ústavního systému. Ostatně nestabilita často vede k občanským válkám, převratům a diktaturám. Velká část populace však dnes má značně naivní, podle mého názoru někdy až hloupé, představy o fungování státu. Chtějí radikální změnu ve fungování státu, ale bohužel si ji představují tak trochu moc "sluníčkově". Kdysi jeden filozof řekl, že stát neexistuje od toho, aby na zemi byl ráj, ale aby na zemi nebylo peklo. Tento výrok je naprosto správný. Ústavní systém a stát obecně nemusí a ani nemůže fungovat dokonale. Hlavní je, aby vůbec fungoval a byl alespoň trochu stabilní, jinak zde bude peklo. Ráj zde však nikdy nebude. Z toho důvodu je existence Senátu podstatná. Věřím, že Senát se bude bránit šílenostem, které vyprodukuje Poslanecká sněmovna. Zde je nutné dodat, že Senát nelze v případě ústavních zákonů přehlasovat.

Vzhledem k skutečnostem uvedeným v této diplomové práci jsem dospěl k závěru, že Senát je významnou a dnes již nepostradatelnou součástí ústavního systému. Je jednou ze záruk stability a přispívá k vyšší kvalitě právního řádu. Jeho význam vzrostl hlavně v posledních letech, kdy v Poslanecké sněmovně posílily skupiny, které svou činností mohou destabilizovat ústavní pořádek. Funkčnost dvoukomorového systému však není dokonalá. Na řadu problémů jsme v této diplomové práci narazili a zmínili možnost jejich řešení. Tyto problémy by neměly být řešeny zrušením Senátu, ostatně řada z nich se týká spíše Poslanecké sněmovny. Nemělo by však dojít k radikální přeměně parlamentního systému. Mnohem spíše by měly být prováděny drobné a postupné změny právní úpravy, které by reagovaly na potřeby jež vyplynou z parlamentní praxe. Samozřejmě problematika důvěry v Senát se tímto nevyřeší. Tam je potřeba provádět osvětu v rámci školní výuky, aby děti, budoucí občané, chápaly význam druhé komory. Tuto osvětu by však měli provádět lidé, kteří této problematice opravdu rozumí, což by mohl být problém.

Závěrem bych rád zmínil, že budoucnost z hlediska důvěry v Senát nemusí být tak pesimistická jak se může zdát z volební účasti. Když mluvím se svými vrstevníky, kteří ani nestudují práva, tak zjišťuji, že jejich vnímání Senátu je často pozitivnější než u starší generace. Při

prezidentské volbě například vnímali senátorskou nominaci jako znak určité prestiže a váženosti kandidáta. Vnímají Senát jako záruku demokracie v České republice. Těchto lidí sice mezi mladými není tolik, kolik by asi bylo potřeba a těžko mohu své okolí zobecnit na celou republiku, ale stále toto dává do budoucna určitou naději.

Resumé

Bicameral parliament exists more than twenty years in the Czech republic. Senate has become important component of Czech Constitutional system. Yet there are people who still attack significance of Senate and call for its dissolution. Installation of bicameral system was a controversial step but it doesn't change the fact that Senate has integral part in system of checks and ballances and its dissolution would lead to many problems. If Senate is disbanded the system would need to be reconfigured. It would very problematic because every constitutional change leads to destabilization and it takes time before the system gets used to the change and stabilizes. Bigger changes need mire time to stabilize but if we overdo changes system might never stabilize. If we disband Senate then we might destabilize Constitutional system permanently.

Senate checks and corrects activities of the Chamber of Deputies which is a strong element of bicameral system. Meetings of the Chamber of Deputies can be very chaotic which leads to ratification of defficient Acts. Senate can help to remove defects from these Acts. Meetings of Senate are more substantive and less chaotic than meeting of the Chamber of Deputies. It helps Senate to focus on quality of Acts. It can be argued that Senate helps to improve law of the Czech Republic.

Anti-system parties won constitutional majority in the Chamber of Deputies during last election. This created new challenges that Senate will have to deal with. Senate can prove its significance as a control brake and balance of the Chamber of Deputies. It is important that incoming Senate elections are won by qualified candidates who are willing to defend stability of constitutional system. It should be noted that instability often leads to revolutions, civil wars and dictatorship. Problem is that many people have very naive ideas about state and its functioning. They want a radical change they believe would lead to perfect system. Problem is that no system can be perfect. One philosopher said that state doesn't exists to bring paradise but to avoid hell. I agree with these words. Constitutional system should be working and stabile if we don't want to bring hell upon ourselves. Existence of Senate is important to fight proposals that can be passed in the current Chamber of Deputies. It should be noted that Senate can't be outvoted with Constitutional changes.

I concluded that Senate became significant and irreplaceable component of constitutional system. It guarantees stabilit and helps to improve legal system. Significance of Sente increased during last years due growth of parties that can destabilize Constitutional system. Czech bicameralism isn't perfect. There are many problems that influence pariament negatively. We

outlined possible solutions of these problems. Important is that disbanding of Senate wouldn't solve these problems. It should be noted that many of them are related to the Chamber of Deputies. I oppose radical change of parliamentary system. Smaller and slower changes reacting to parliamentary experience would have much better influence. Another point is that Senate is unpopular in public. This could be solved by better education at schools. This could be problematic if we want it to be led by tutors who understand the problem.

I would like to conclude on a positive note. Public opinion of Senate might get better in future. It seems to me that younger generations have better view on Senate than older ones. It was visible during presidential election. I know young people who viewed a Senatorial nomination as a sign of prestige of candidate. These young people also view Senate as a guarantee of democracy in the Czech Republic. Truth is that not all young people have such view but improvement is visible.

Seznam použitých zdrojů

Literatura:

- BAAKLINI, Abdo I. a Helen. DESFOSES. Designs for democratic stability: studies in viable constitutionalism. Armonk, N.Y.: M.E. Sharpe, c1997. ISBN 9780765600523.
- BALÍK, Stanislav. Rukověť k dějinám římského práva a jeho institucí. 3., rozš. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2010. Právnícké učebnice (Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk). ISBN 978-80-7380-256-1.
- BISCHOF, Günter a Fritz PLASSER. The changing Austrian voter. New Brunswick, N.J.: Transaction Pub., c2008. ISBN 978-1412807517.
- BLAHOŽ, Josef, Vladimír BALAŠ a Karel KLÍMA. Srovnávací ústavní právo. 4., přeprac. a dopl. vyd. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2011. ISBN 978-80-7357-629-5.
- BRZEZINSKI, Mark. The struggle for constitutionalism in Poland. Oxford [u.a.]: MacMillan [u.a.], 1998. ISBN 9780312176129.
- BUREŠ, Jan. Česká demokracie po roce 1989: Institucionální základy českého politického systému. 2012. Praha: Grada Publishing. ISBN 978-80-247-4283-2.
- CARMICHAEL, Paul a Brice. DICKSON. The House of Lords: its parliamentary and judicial roles. Portland, Or.: Distributed in the U.S. by International Specialized Book Services, 1999. ISBN 184113-020-6.
- CLARK, William Roberts, Matt GOLDER a Sona Nadenichek GOLDER. Principles of comparative politics. Third edition. ISBN 9781506318127.
- ČAPKA, František. Dějiny zemí Koruny české v datech. 4., opr. a dopl. vyd. Praha: Libri, 2010. ISBN 978-80-7277-469-2.
- ČEPÍK, Jan, Jaroslav ČMEJREK a Václav BUBENÍČEK. Demokracie v lokálním politickém prostoru. Praha: Grada Publishing, 2010. ISBN 0014-2751.
- ČORNEJ, Petr. Ilustrované dějiny historie českých zemí. 2. vyd. Havlíčkův Brod: Fragment, 2002. ISBN 80-7200-704-1.
- CONRADT, David P. a Eric. LANGENBACHER. The German polity. Tenth edition. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, 2013. ISBN 978-1-4422-1644-0.
- DOWDING, Keith M. Encyclopedia of power. Thousand Oaks, Calif.: SAGE, 2011. ISBN 978-1-4129-2748-2.
- EVENNETT, Heather. Second Chambers. House of Lords Library Note. House of Lords, 2014.

- FILIP, Jan a Jan SVATONĚ. Státověda. 5. vyd. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2011. ISBN 978-80-7357-685-1.
- FRANKOWSKI, Stanisław. a Adam. BODNAR. Introduction to Polish law. Frederick, MD, USA: Sold and distributed in North, Central and South America by Aspen Publishers, c2005. ISBN 9041123318.
- GERLOCH, Aleš, Jiří HŘEBEJK a Vladimír ZOUBEK. Ústavní systém České republiky. 5. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2013. ISBN 978-80-7380-423-7.
- Greece Electoral, Political Parties Laws and Regulations Handbook: Strategic Information, Regulations, Procedures (World Business and Investment Library). Washington, DC: Intl Business Pubns USA, 2015. ISBN 978-1514516911.
- HELLER, Kurt. Outline of Austrian constitutional law. Boston: Kluwer Law and Taxation Publishers, c1989. ISBN 9065444041.
- HENDRYCH, Dušan. Správní věda: teorie veřejné správy. 3., aktualiz. vyd. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2009. ISBN 9788073574581.
- HODGE, Jonathan K. a Richard E. KLIMA. The mathematics of voting and elections: a hands-on approach. Providence, RI: American Mathematical Society, 2005. ISBN 0-8218-3798-2.
- HORA-HOŘEJŠ, Petr. Toulky českou minulostí 4. Od bitvy na Bílé hoře (1620) do nástupu Marie Terezie (1740). Praha: Baronet, 1995. ISBN 80-85890-21-6.
- HOUGH, Dan. a Charlie. JEFFERY. Devolution and electoral politics. New York: Distributed in the USA by Palgrave, 2006. ISBN 0719073308.
- HPP (HENNIE) LÖTTER. Injustice, violence and peace: the case of South Africa. Amsterdam: Rodopi, 1997. ISBN 9042002743.
- HRBKOVÁ, Jana. Společenské vědy pro techniky: ekonomie, právo, politologie. Praha: Grada Publishing, 2015. Expert (Grada). ISBN 978-80-247-5588-5.
- JIRÁSKOVÁ, Věra a Zbigniew WITKOWSKI, ed. Ústavní systém České republiky a Polské republiky po přistoupení k Evropské unii: II. česko-polský právní seminář : Praha, 23.-24. září 2010. Praha: Leges, 2011. Teoretik. ISBN 9788087212691.
- JONES, Clyve. A short history of parliament: England, Great Britain, the United Kingdom, Ireland and Scotland. Rochester, NY: Boydell Press, 2009. ISBN 978-1-84383-717-6.
- JONSSON CORNELL, Anna a Marco GOLDONI. National and regional parliaments in the EU-legislative procedure post-Lisbon: the impact of the early warning mechanism. Portland,

- Oregon: Hart Publishing, 2017. ISBN 978-1-78225-917-6.
- JOYAL, Serge. Protecting Canadian democracy: the Senate you never knew. Montreal: McGill-Queen's University Press, c2003. ISBN 0-7735-2593-9.
 - KINCL, Jaromír, Michal SKŘEJPEK a Valentin URFUS. Římské právo. Praha: C.H. Beck, 1995. Beckovy právnické učebnice. ISBN 80-7179-031-1.
 - KLÍMA, Karel. Constitutional law of the Czech Republic. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2008. ISBN 978-80-7380-089-5.
 - KLÍMA, Karel. Komentář k Ústavě a Listině. 2., rozš. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009. ISBN 978-80-7380-140-3.
 - KYSELA, Jan, ed. Dvacet let Senátu Parlamentu České republiky v souvislostech. Praha: Leges, 2016. Teoretik. ISBN 9788075021663.
 - KYSELA, Jan.: Senát v České republice - proč a jaký?, Praha. Sg C 299.759 1999
 - LAWSON, Kay. Political parties and democracy. Santa Barbara, CA: Praeger, c2010. ISBN 978-0-275-98706-0.
 - MAREČKOVÁ, Marie. Czech legal & constitutional history brief summary. Praha: Linde, 2006. ISBN 9788072015924.
 - MARTIN MEVIUS. The communist quest for national legitimacy in Europe, 1918-1989. London: Routledge, 2011. ISBN 9780415587129.
 - MÜLLER, Helmut M., Hanna VOLLRATH a Karl-Friedrich KRIEGER. Dějiny Německa. 2. dopl. vyd. Praha: Nakladatelství Lidové noviny, 2004. Dějiny států. ISBN 80-7106-188-3
 - PEDAHZUR, Ami. The Israeli response to Jewish extremism and violence: defending democracy. New York: Manchester University Press, 2002. ISBN 0719063728.
 - PUKELSHEIM, Friedrich. Proportional representation: apportionment methods and their applications. 2nd edition. New York, NY: Springer Berlin Heidelberg, 2017. ISBN 978-3-319-64706-7.
 - REIMER, Mario., Panagiotis. GETIMIS a Hans Heinrich. BLOTEVOGEL. Spatial planning systems and practices in Europe: a comparative perspective on continuity and changes. New York, NY: Routledge, 2014. ISBN 978-0-415-72723-5.
 - ROBERTS, Geoffrey K. German politics today. New York: Distributed exclusively in the USA by St. Martin's Press, 2000. Politics today (Manchester, England). ISBN 0719049601.
 - RYCHETSKÝ, Pavel. Ústava České republiky: Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky : komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2015. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). ISBN

978-80-7478-809-3.

- SANFORD, George. Democratic government in Poland constitutional politics since 1989. [Online-Ausg.]. Houndmills [u.a.]: Palgrave Macmillan, 2002. ISBN 9781403907578.
- SIMON, Jeffrey. Poland and NATO: a study in civil-military relations. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, c2004. ISBN 0-7425-2993-2.
- SLÁDEČEK, Vladimír. Ústava České republiky: komentář. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-590-9.
- SPIRIT, Michal. Úvod do studia práva. Praha: Grada, 2010. Expert (Grada). ISBN 978-80-247-3290-9.
- ŠIMÍČEK, Vojtěch, Jan FILIP, Pavel MOLEK, Lenka BAHÝLOVÁ, Milan PODHRÁZKÝ, Radovan SUCHÁNEK a Ladislav VYHNÁNEK. Ústava České republiky: komentář. Praha: Linde, 2010. ISBN 978-80-7201-814-7.
- TSEBELIS, George. a Jeannette. MONEY. Bicameralism. New York: Cambridge University Press, 1997. ISBN 0-521-58037-4.
- VEBER, Václav. Dějiny Rakouska. 2. vyd. [i.e. 3. vyd.]. Praha: NLN, Nakladatelství Lidové noviny, 2007. Dějiny států. ISBN 978-80-7106-239-4.
- VOJÁČEK, Ladislav, Karel SCHELLE a Vilém KNOLL. České právní dějiny. 2., upr. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2010. ISBN 978-80-7380-257-8.
- WINTR, Jan. Česká parlamentní kultura. Praha: Auditorium, 2010. ISBN 9788087284131.
- ZACHARA, Małgorzata. Poland in Transatlantic Relations after 1989: Miracle Fair: Miracle Fair. Newcastle upon Tyne: Cambridge Scholars Publishing, 2017. ISBN 1-5275-0038-1.

Periodické

- ANTOŠ, Marek. Slavný případ Marbury vs. Madison aktuální i po dvou staletích. Jurisprudence. 2010, č. 1
- KOLÁŘ, Petr. Dvoukomorové parlamenty v Evropě a ve světě. CEVRO Revue. Praha: CEVRO – Liberálně-konzervativní akademie, 2005, 2005(1), 2. ISSN 1213-9521. Dostupné z: <http://www.cevro.cz/cs/42203-dvoukomorove-parlamenty-evrope-svete>
- LEINERT, Leinert. Čtyři procenta stačí, říká Gerloch. Mladá Fronta Dnes. Praha: MaFra, 2017, 2017(2017). ISSN 1210-1168. Dostupné také z: <https://www.pressreader.com/czech-republic/mf-dnes/20170809/281612420495436>
- NOVÁK, Miroslav: Volby 2006 z hlubšího pohledu. Revue Politika, 2006, č. 6-7.
- Právník: Teoretický časopis pro otázky státu a práva. Praha: Dr. Ed. Grégr, 1870, 1870(9).

Dostupné také z: [https://books.google.cz/books?](https://books.google.cz/books?id=_Wl5okXKVoQC&pg=PA187&dq=gener%C3%A1ln%C3%AD+sn%C4%9Bm&hl=cs&sa=X&ved=0ahUKEwi7h_qwvKLZAhVOJIAKHT5AwgQ6AEIOTA#v=onepage&q=gener%C3%A1ln%C3%AD%20sn%C4%9Bm&f=false)

[id=_Wl5okXKVoQC&pg=PA187&dq=gener%C3%A1ln%C3%AD+sn](https://books.google.cz/books?id=_Wl5okXKVoQC&pg=PA187&dq=gener%C3%A1ln%C3%AD+sn%C4%9Bm&hl=cs&sa=X&ved=0ahUKEwi7h_qwvKLZAhVOJIAKHT5AwgQ6AEIOTA#v=onepage&q=gener%C3%A1ln%C3%AD%20sn%C4%9Bm&f=false)

[%C4%9Bm&hl=cs&sa=X&ved=0ahUKEwi7h_qwvKLZAhVOJIAKHT5AwgQ6AEIOTA](https://books.google.cz/books?id=_Wl5okXKVoQC&pg=PA187&dq=gener%C3%A1ln%C3%AD+sn%C4%9Bm&hl=cs&sa=X&ved=0ahUKEwi7h_qwvKLZAhVOJIAKHT5AwgQ6AEIOTA#v=onepage&q=gener%C3%A1ln%C3%AD%20sn%C4%9Bm&f=false)

[D#v=onepage&q=gener%C3%A1ln%C3%AD%20sn%C4%9Bm&f=false](https://books.google.cz/books?id=_Wl5okXKVoQC&pg=PA187&dq=gener%C3%A1ln%C3%AD+sn%C4%9Bm&hl=cs&sa=X&ved=0ahUKEwi7h_qwvKLZAhVOJIAKHT5AwgQ6AEIOTA#v=onepage&q=gener%C3%A1ln%C3%AD%20sn%C4%9Bm&f=false)

- Ústavní expert: Opakované hlasování ve Sněmovně bylo velmi sporné [online]. ČTK, 2014, 2014(28.07.2014) [cit. 2017-08-13]. ISSN 2336-4114. Dostupné z: <http://www.pravniprostor.cz/aktuality/aktuality/ustavni-expert-opakovane-hlasovani-ve-snemovne-bylo-velmi-sporne>

Legislativní prameny

- Zákon č. 36/1918 Sb., o jednacím řádu Národního shromáždění
- Zákon č. 37/1918 Sb., o prozatímní ústavě
- Zákon č. 121/1920 Sb., Ústavní listina Československé republiky
- Základní zákon Spolkové republiky Německo, ze dne 23. května 1949
- Ústavní zákon č. 542/1992 Sb. o zániku České a Slovenské Federativní Republiky
- Ústavní zákon č. 1/1993 Sb. Ústava České republiky
- Zákon č. 6/1993 Sb. Zákon o České národní bance
- Zákon č. 90/1995 Sb. ze dne 19. dubna 1995 o jednacím řádu Poslanecké sněmovny
- Zákon č. 247/1995 Sb. o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů
- Usnesení vlády č. 188/1998 Sb. ze dne 18. března 1998 o Legislativních pravidlech vlády
- Zákon č. 107/1999 Sb. ze dne 11. května 1999 o jednacím řádu Senátu
- Zákon č. 300/2017 Sb. ze dne 17. srpna 2017 o zásadách jednání a styku Poslanecké sněmovny a Senátu mezi sebou a navenek (stykový zákon)
- Důvodová zpráva k zákonu č. 300/2017 Sb. o zásadách jednání a styku Poslanecké sněmovny a Senátu mezi sebou a navenek (stykový zákon)

Judikatura

- Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 25/96 ze dne 2. 4. 1997
- Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 42/2000 ze dne 24. 1. 2001
- Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 59/2000 ze dne 20. 6. 2001
- Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 24/01 ze dne 30. 4. 2002
- Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 5/02 ze dne 2. 10. 2002
- Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 86/2005 Sb. Ze dne 19. 1. 2005

- Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 77/06 Sb. ze dne 15. února 2007
- Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 27/09 ze dne 10. 9. 2009
- Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl.ÚS 55/10 ze dne 1. 3. 2011
- Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl.ÚS 17/13 ze dne 27. 3. 2013
- Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 14/14 ze dne 1. 6. 2015
- Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 3018/14 ze dne 16 června 2015

Další