

**Západočeská univerzita v Plzni**

**Fakulta filozofická**

**Bakalářská práce**

**Instituce Senátu Parlamentu ČR a její specifika**

**Kateřina Jindřichová**

**Plzeň 2012**

**Západočeská univerzita v Plzni**

**Fakulta filozofická**

Katedra politologie a mezinárodních vztahů

**Studijní program Politologie**

**Studijní obor Politologie**

**Bakalářská práce**

**Instituce Senátu Parlamentu ČR a její specifika**

*Vedoucí práce:* doc. PhDr. Michal Kubát, Ph.D.

*Konzultant:* doc. PhDr. Ladislav Cabada, Ph.D.

Katedra politologie a mezinárodních vztahů

Fakulta filozofická Západočeské univerzity v Plzni

Plzeň 2012

Prohlašuji, že jsem práci zpracovala samostatně a použila jen uvedených pramenů a literatury.

*Plzeň, květen 2012*

.....

Ráda bych touto formou poděkovala doc. Michalu Kubátovi a doc. Ladislavu Cabadovi za odborné vedení a cenné připomínky k této práci.

## Obsah

<b>1 Úvod.....</b>	<b>7</b>
<b>2 Co je bikameralismus .....</b>	<b>9</b>
2. 1. Podmínka odlišnosti .....	9
2. 2. Funkce a kritéria dělení druhých komor .....	10
<b>3 Pohled do historie českého bikameralismu .....</b>	<b>13</b>
3. 1. Období Rakouska – Uherska.....	13
3. 2. První republika .....	15
3. 2. 1. Diskuze o bikameralismu .....	15
3. 2. 2. Národní shromáždění v ústavě .....	16
3. 2. 3. Asymetrie komor .....	18
3. 2. 4. Problematika prvorepublikového Senátu .....	19
3. 3. Úvahy o bikameralismu po roce 1945 .....	20
3. 4. Československá federace .....	21
3. 4. 1. Ústavní zakotvení Federálního shromáždění .....	22
3. 4. 2 Reálné fungování systému.....	24
<b>4 Proces ustavení současného Senátu.....</b>	<b>26</b>
4. 1. Myšlenka Prozatímního senátu jako kontinuity zákonodárné moci .....	26
4. 2. Negativní postoj ČNR k ustavení Prozatímního Senátu .....	26
4. 3. Úvahy o bikameralismu a jeho podobě při přípravě Ústavy ČR .....	28
4. 3. 1. Přijetí zásad budoucí ústavy .....	28

4. 3. 2. Čtyři základní koncepce podoby druhé komory.....	30
4. 3. Diskuze o Senátu v letech 1993 – 1996 .....	32
<b>5 Senát v politickém systému České republiky .....</b>	<b>36</b>
5. 1. Složení Senátu a jeho vnitřní fungování Senátu .....	36
5. 2. Senát jako součást legislativního procesu .....	39
5. 2. 1. Projednávání zákonů (rovný bikameralismus) .....	40
5. 2. 2. Projednávání zákonů (nerovný bikameralismus) .....	41
5. 2. 3. Zákonná opatření .....	44
5. 4. Kreační působnost .....	45
5. 5. Další činnost Senátu .....	46
5. 6. Vztah Senátu k moci výkonné a soudní .....	48
<b>6 Fungování Senátu v praxi .....</b>	<b>50</b>
6. 1. Senát Parlamentu ČR jako komora regionů .....	50
6. 2. Vliv Senátu na legislativní proces v souvislosti se složením komor .....	51
<b>7 Závěr .....</b>	<b>58</b>
<b>8 Seznam zdrojů .....</b>	<b>62</b>
<b>9 RESUMÉ .....</b>	<b>72</b>

# 1 Úvod

Tato bakalářská práce, jak již sám název napovídá, *Instituce Senátu Parlamentu ČR a její specifika*, se zabývá horní komorou Parlamentu ČR. Tedy tou parlamentní komorou, o které se vedou rozličné debaty jak mezi laickou veřejností, tak mezi některými politiky. Co se laické veřejnosti týče, téma Senátu bývá diskutováno i těmi, kteří o jeho fungování téměř nic neví, a v tomto směru narážíme na problém nedostatečné informovanosti o činnosti Senátu. Ať otevřeme noviny nebo si pustíme televizní zpravodajství, o Senátu se obvykle dozvíme pramálo, naopak s událostmi odehrávajícími se v Poslanecké sněmovně jsme obeznamováni v hojné míře. Právě nedostatečná informovanost o tom, co se děje v Senátu a proč ho vůbec máme - ve spojení s kontroverzními debatami o něm, mě vedla k výběru senátní problematiky jako tématu mé bakalářské práce.

Cílem této práce je seznámení se Senátem, především s jeho pravomocemi a činnostmi. Na základě seznámení se senátní problematikou práce nakonec směřuje k zodpovězení otázky, zda je Senát v našem politickém systému smysluplnou institucí. Práce se zaměří na to, jak Senát využívá svých garantovaných kompetencí a zda dokáže něco ovlivnit, zejména pak zákonodárný proces, jehož podíl na něm je jednou ze základních senátních funkcí. Otázkou tedy je, zda není Senát jen zbytečnou a nákladnou institucí, z čehož bývá některými kritiky nařčen. Krátce řečeno, tato práce se na základě faktických poznatků a teoretických úvah pokusí odpovědět na otázku, zda mít či nemít Senát, případně jak zlepšit jeho reputaci.

Ačkoliv je veřejnost poměrně málo informována o senátní problematice, zdrojů ke zpracování tohoto tématu je dostatečné množství a jsou převážně v českém jazyce. Jediný problém představuje vyhledávání zdrojů, jelikož informace jsou poměrně roztržité ve sbornících a článcích v odborných časopisech. Z nich lze vyzdvihnout zejména čtvrtletník *Senát*. Nelze však opomenout na, dle mého názoru, velice zdařilou monografii Jana Kysely s názvem *Teorie, historie a srovnání dvoukomorových parlamentů*, která byla jedním ze základních zdrojů ke zpracování této práce. Kromě

literatury politologické a literatury s charakterem politických debat byly použity ještě zdroje spadající do oblasti právníkové, zejména pak do odvětví ústavního práva. Jedná se hlavně o různé komentáře k Ústavě a dále o zákony samotné včetně jednacích řádů obou parlamentních komor.

Práce je členěna do sedmi do kapitol, přičemž první a poslední kapitola jsou úvod a závěr. Druhá kapitola je teoretického charakteru, jejím cílem je především seznámení s pojmem bikameralismus, tj. vysvětlení pojmu a jak bikamerální systém funguje. Jsou zde také stručně vymezeny základní funkce druhých parlamentních komor a v neposlední řadě kritéria jejich dělení. Tato kapitola také osvětluje, kam na základě uvedených konceptů můžeme zařadit Senát Parlamentu ČR. Třetí kapitola je věnována historii bikameralismu na našem území od roku 1848, kdy Češi získali první zkušenost s bikameralismem, přes první republiku až po Federální shromáždění. Třetí kapitola si klade za cíl ukázat, že tolik diskutovaná druhá komora na našem území není žádnou novinkou, a také poukázat na klady a zápory druhých komor v minulosti. Čtvrtá kapitola je věnována procesu ustavení současného Senátu, který byl zdlouhavý a velice diskutovaný. Tato kapitola patří mezi stěžejní části práce, jelikož přibližuje otázky objevující se při diskuzích na počátku devadesátých let, zda nově vznikající Česká republika bude mít dvoukomorový parlament. Jedná se o debaty, které z velké části ovlivnily i současné vnímání Senátu. Pátá kapitola je popisného charakteru, zabývá se postavením Senátu v politickém systému České republiky, jeho vnitřním fungováním a garantovanými pravomocemi. Dále je zmíněna neodmyslitelná kreační působnost a další méně známé senátní aktivity jako je například jeho kontakt s veřejností nebo účast na zahraniční politice. Kapitola je zakončena vymezením vztahu Senátu k moci výkonné a soudní. Šestá kapitola, jež uzavírá obsahovou část této práce, se pokusí představit a zhodnotit praktické fungování Senátu se zaměřením na Senát jako komoru regionů, o čemž se často mezi odbornou veřejností hovoří jako o další neoficiální senátní funkci. Druhá část této kapitoly je pak zaměřena na faktický vliv Senátu na legislativní proces.



## 2 Co je bikameralismus

Bikameralismus je označení pro dvoukomorový systém. Stručně řečeno, jedná se o rozložení zákonodárné moci státu do dvou parlamentních komor odděleně projednávajících legislativu (Preece, 2000: 67). Přičemž komory jsou na sobě více či méně nezávislé a více či méně se od sebe liší (Kysela, 2004: 19).

Co se týče terminologie, je dobré upozornit na názor odlišující pojmy „bikamerismus“ - znamenající dvoukomorový systém jako takový, a „bikameralismus“, který označuje nauku o dvoukomorových parlamentech (Kysela, 1999: 66). Tato práce však bude užívat výhradně termínu bikameralismus nebo dvoukomorový.

V bikameralismu parlamentní komory dělíme na první, neboli dolní komory, a druhé, neboli horní komory. Zatímco označení první a druhý se vztahuje k postavení v ústavním systému, dělení komor na dolní a horní souvisí spíše se složením a způsobem ustavování těchto komor (Kysela, 1999: 70). Označení horní komora odkazuje především na to, že dříve se tyto komory skládaly ze zástupců vyšší sociální vrstvy, zejména aristokratů (Kysela, 2004: 44). Postupem času však horní komory byly s jistými výjimkami přeměňovány v komory nearistokratické, čímž získaly míry i nové poslání (Kysela, 2004: 43). Úkolem druhých komor se stalo spíše doplňovat a brzdit komory první (Kysela, 1999: 67).

Dvoukomorový systém bývá upřednostňován před jednokomorovým zejména na základě tvrzení, že koncentrovat veškerou legislativní moc v jednom orgánu není bezpečné. Legislativní proces je tudíž třeba kontrolovat a brzdit (Sartori, 2001: 185). Jak bude dále rozvedeno, druhé komory plní i další funkce.

### 2. 1. Podmínka odlišnosti

V bikamerálním systému je potřeba, aby komory nebyly zcela stejné. Důležitá je především odlišnost politického složení, dále také stylu práce, přístupu k agendě, akcentu na určitá témata či vnitřní organizace. Pokud by tomu tak nebylo,

bikameralismus by ztratil svůj účinek a stal se bezvýznamným (Kysela, 2004: 60). Cílem bikameralismu nejsou dvě stejné komory fungující jako jedna. Tuto problematiku dále rozvedl Giovanni Sartori, který tvrdí, že jsou-li si obě komory příliš podobné, nebudou sloužit jako užitečná záruka, ale na druhou stranu namítá, že čím více se od sebe budou komory lišit, tím větší bude riziko vzniku dvou odlišných většin, narušujících schopnost vládnutí (Sartori, 2001: 186).

## 2. 2. Funkce a kritéria dělení druhých komor

S klasifikací druhých parlamentních komor úzce souvisí jejich základní funkce, které se u jednotlivých komor v menší či větší míře projevují. Mezi tři základní funkce podle Jana Kysely patří funkce stabilizační, revizní neboli legislativně – korektivní a funkce reprezentační. Cílem stabilizační funkce je zvýšení stability základních státněmocenských vztahů, protože v případě změny v těchto vztazích musí dojít ke shodě obou komor. Patří sem například změny ústavy nebo rozhodování o otázkách státní suverenity aj. Při realizaci funkce revizní, jinak též nazývané legislativně-korektivní nebo funkcí druhého pohledu, není nezbytné, aby druhá komora zaujímala pozici rovnocenného partnera komory první. Podle Jana Kysely je v tomto případě jejím hlavním úkolem upozorňovat na nedostatky a úskalí zvoleného řešení, získávat čas pro veřejnou debatu a také testovat trvalost a pevnost vůle komory první, které často přísluší definitivní rozhodnutí. Funkci revizní druhé komory plní především v zákonodárném procesu. Poslední funkce reprezentační vyjadřuje reprezentaci zájmů odlišných od těch zájmů, které přísluší zastupovat komoře první. Druhé komory často hájí zájmy dílčích subjektů státu (Kysela, 2004: 57 –58).

Hlavním z kritérií dělení druhých parlamentních komor je jejich vztah k první komoře. Pokud mají obě komory stejnou moc, což znamená, že k přijetí zákona je potřeba souhlasu obou komor, hovoříme o rovném bikameralismu. V praxi takto funguje například parlament USA. Dalším typem je vyvážený bikameralismus, kdy má jedna z komor poslední slovo, čehož ale smí využít jen v krajním případě. Tento typ

najdeme ve Francii. Třetím typem je pak bikameralismus nerovný, kdy druhá komora až na výjimky spíše plní funkci poradního orgánu. Příkladem posledního typu je Česká republika (Kysela, 2004: 117–118).

Co se týče vzájemného vztahu obou komor, rozšířená je také typologie Arenda Lijpharta, který rozlišuje symetrický a asymetrický bikameralismus. Rozlišujícími kritérii jsou ústavou garantované pravomoci a demokratická legitimita. Symetrický bikameralismus charakterizují vyvážené nebo mírně nevyvážené formální pravomoci a demokratická legitimita, která spočívá v přímém způsobu volby obou komor. Asymetrický bikameralismus se naopak vyznačuje nerovnováhou v těchto oblastech (Lijphart, 1999: 206). Podle této klasifikace by se tedy český Senát nacházel někde na pomezí, jelikož mu nejsou ústavou garantované takové pravomoci jako Poslanecké sněmovně, o nichž bude hovořeno v páté kapitole této práce. Na druhou stranu je ale volen přímo.

U vztahu k první komoře můžeme pozorovat návaznost na stabilizační funkci, jelikož nebude-li ústava druhé komoře garantovat pravomoci zasahovat do základních státněmocenských vztahů jako komoře první, těžko bude komora účinným stabilizátorem.

Dalším významným kritériem je druh zájmů, které druhá komora hájí. Druhá komora obvykle hájí nějaký specifický, dílčí zájem. Nejzřetelněji je to vidět u federací, kde druhá komora obvykle zastupuje dílčí jednotky federace. Druhá komora tak umožňuje federovaným jednotkám participovat na centrální moci (De Miñón, 1975: 237–238). Podobné je to i u unitárních států, které jsou výrazněji decentralizované. V tomto případě druhá komora tedy hájí zájmy dílčích teritoriálních celků. V Evropě je to Francie nebo Španělsko. Další kategorii představují druhé komory hájící zájmy menšin. Jde především o náboženské a religiózní menšiny. Tyto zájmy hájí belgický Senát. Mezi významné zájmy rovněž patří zájmy profesních skupin a stavů, sdružených v korporacích, což vidíme například na případu Slovinska (Kysela, 2004: 123–124). Reprezentativnost má poměrně značnou váhu, jelikož členové druhé

komory jsou schopni plnit funkci těch, kdo přímo zastupují zájmy voličů (Reschová, 1997: 35). Na druhou stranu jsou ale i druhé komory, které nehájí žádný specifický zájem. Právě do této skupiny řadíme i český Senát, nemluvě však o jeho spontánní regionalizaci, o čemž bude řeč v poslední kapitole (Kysela, 2004: 124). Ve státech, kde druhá komora nereprezentuje žádný dílčí nebo specifický zájem, mohou vznikat druhé komory zejména z důvodu politické vyváženosti, v praxi se jedná především o oblast východní Evropy. Existence druhé komory nehájící žádný specifický zájem bývá dále odůvodňována zkvalitněním zákonodárského procesu (Reschová, 1997: 37).

Lze říci, že u komor hájících nějaký specifický zájem, dominuje funkce reprezentační, kdežto u komor, které nehájí žádný specifický zájem, je naopak kladen větší důraz na funkci legislativně – korektivní.

Komory dělíme také podle způsobu jejich obsazování. Hlavní rozdíl spočívá v tom, zda se jedná o volbu přímou nebo volbu nepřímou. V případě nepřímé volby bývají přítomni volitelé, může se jednat o různá kolegia, členy korporací či zemské parlamenty apod. (Kysela, 2004: 125–126). Podstatné je, že způsob voleb do druhé komory, jak je naznačeno výše, předurčuje i míru jejího politického vlivu. Pokud je druhá komora volena přímo, může tím být do jisté míry kompenzována její omezená moc (Lijphart, 1999: 206). Co se týče volebního práva, často zde hraje roli princip seniority. Druhé komory bývají vytvářeny jako sbory starších a rozvážných občanů, obvykle je tak buď aktivní, nebo pasivní volební právo do této komory spojeno s vyšším věkem, než jak je tomu u komory první (Reschová, 1997: 37).

Důležitý je i způsob obnovování, zde se ovšem u většiny komor objevují shodné znaky. Pro druhé komory je typické obnovování parciální. Nejčastěji jsou komory obnovovány po třetinách, tak je tomu nejen u nás, ale například i v USA a Francii. Obnovování po částech má za cíl větší stabilitu a kontinuitu, čemuž odpovídá i delší volební období (v průměru 6 let) a obvyklá nerozpustitelnost druhé komory. Druhé komory bývají méně početné, než komory první (Kysela, 2004: 127).

### 3 Pohled do historie českého bikameralismu

#### 3. 1. Období Rakouska – Uherska

První česká zkušenost s dvoukomorovým parlamentem je datována do období, kdy byly ještě české země součástí Rakouska – Uherska. Ustavení prvního dvoukomorového parlamentu v české historii je spojeno konkrétně s revolučním rokem 1848.

Dvacátého pátého dubna 1848 došlo k vyhlášení prozatímní ústavy, známé také jako „Pillersdorfovy ústavy“. Tato ústava zakotvovala dvoukomorový parlament skládající se z dolní komory Sněmovny poslanců a horní komory Senátu. Sněmovnu poslanců tvořilo 383 poslanců nepřímo volených na pět let v městské a venkovské kurii. Senát měl být složen z 200 zástupců, přičemž padesát z nich měli tvořit princové císařského domu starší 24 let a osoby jmenované císařem. Zbýlých 150 členů mělo být na pětileté funkční období voleno velkostatkáři (Kysela, 2004: 354). Ke zřízení Senátu došlo s jasným cílem, a to zabrzdit případnou další revoluci. Senát měl tedy sloužit jako pojistka proti radikálním změnám. Císař však byl přinucen vyhlásit volby pouze do Sněmovny poslanců (Kysela, 2000). Následně horní komoru patentem zrušil a hlavním úkolem již jednokomorového říšského sněmu se stalo vypracovat pro rakouskou monarchii novou ústavu (Zimek, 2003: 48).

Vypracovávaný návrh znovu počítal s dvoukomorovým parlamentem. První komoru měla představovat přímo volená Lidová sněmovna, druhá komora měla sdružovat zástupce na základě regionálního principu, mělo se jednat o tzv. Komoru zemí (Kysela, 2004: 355). Komora zemí měla pomoci vyřešit stupňující se národnostní problémy uvnitř monarchie. Co se týče zákonodárství, komory si byly rovny, k usnesení říšského sněmu bylo potřeba souhlasu obou komor a císaři bylo přiznáno právo suspensivního veta (Kysela, 2000). Výše popisovaný návrh však nebyl nikdy zrealizován. Ustálení politických a sociálních poměrů v habsburské monarchii

vyvolalo pokus vládnoucích vrátit se k předrevolučním poměrům, a tak došlo k rozehnutí ústavodárného říšského sněmu (Gerloch – Hřebejk, 2002: 11).

Čtvrtého března roku 1849 František Josef I. vyhlásil novou oktrojovanou ústavu, která je také známá pod názvy „březnová“ nebo „Stadionova“. Tato ústava opět zakotvovala dvoukomorový parlament. Horní komora byla znovu nazvána Komorou zemí. Zástupce této komory volily zemské sněmy na základě vysokého daňového censu (Kysela, 2004: 355). Dolní komora – Lidová komora byla přímo voleným tělesem (Balík – Hloušek – Holzer – Šedo, 2007: 22). I v tomto parlamentu měly komory disponovat stejnou mocí (Kysela, 2000). Poslední den roku 1851 však byly vyhlášeny tzv. silvestrovské patenty rušící tuto ústavu. K ustavení parlamentu tedy opět nedošlo (Kolář – Pecháček – Syllová, 2002: 18).

Návrat k ústavnosti je spojen až s rokem 1860, kdy byl vydán tzv. říjnový diplom. Říjnový diplom považuje za základní princip návrat k parlamentarismu. Následně byla v únoru 1861 vydána nová ústava, známá rovněž pod názvy „únorová“ nebo podle jména tvůrce „Schmerlingova“. Tato ústava opět zřídila dvoukomorový parlament skládající se z Poslanecké sněmovny a Panské sněmovny (Gerloch – Hřebejk, 2002: 12). Poslanecká sněmovna se skládala z 343 členů. Členství v Poslanecké sněmovně bylo úzce svázáno s jednotlivými zeměmi, které měly mít pevně stanovený počet svých zástupců v této sněmovně. Od roku 1873 probíhaly do Poslanecké sněmovny přímé volby, do té doby byli zástupci delegováni ze zemského sněmu. Členy Panské sněmovny naopak jmenoval panovník a jejich počet nebyl nijak omezen. V praxi se členy této sněmovny stávali princové císařského domu, arcibiskupové, zástupci šlechty, dále se doživotním členy mohli stát i někteří vybraní mužové, kteří měli významnou zásluhu týkající se státu, církve či vědy. Z Čechů se jednalo například o Františka Palackého (Kostlán, 1996: 10–11). Komory byly obdobně jako v minulosti stejně silné, k přijetí zákona bylo třeba souhlasného usnesení obou komor (Kysela, 2004: 357).

V prosinci roku 1867 říšská rada schválila několik ústavních zákonů dohromady tvořících tzv. prosincovou ústavu. Jednalo se o první neoktrojovanou ústavu (Zimek, 2002: 52-53). Dvoukomorový parlament byl zachován v podstatě v původní podobě. Jednou z mála změn v tomto směru se stalo snížení počtu poslanců v Poslanecké sněmovně na 203. Důvodem bylo Rakousko – Uherské vyrovnání, které zapříčinilo zúžení územní působnosti říšské rady pouze na neuherskou část říše (Kysela, 2004: 357).

Pokud se týká dalšího vývoje bikameralismu, Panská sněmovna začala být vnímána jako brzda vývoje, a ačkoliv jí ústavou byly zaručeny funkce, začínala pomalu ztrácet vliv. Již v 90. letech 19. století neměla vliv na důležitá rozhodnutí (Zimek, 2003: 52).

### 3. 2. První republika

První republiku charakterizuje vznik samostatného československého státu. Vzhledem k dynamickému vývoji událostí došlo nejprve pouze k přijetí prozatímní ústavy. Prozatímní ústava již zakotvovala základy pozdějšího ústavního systému. Avšak podstatný rozdíl oproti regulérní ústavě z roku 1920 spočíval v existenci jednokomorového Národního shromáždění (Zimek, 2003: 61 - 62).

V únoru roku 1920 byla přijata nová regulérní ústava rozvíjející ústavu prozatímní (Balík – Hloušek – Holzer – Šedo, 2007: 50). Tato ústava je významná zejména proto, že se stala jednou z inspirací pro současnou Ústavu České republiky, a to především v existenci dvoukomorového parlamentu (Kysela, 2001: 417).

#### 3. 2. 1. Diskuze o bikameralismu

O tom, zda mít či nemít dvoukomorový parlament, se stejně jako při pozdějším ustavování současného Senátu vedly dlouhé diskuze a podle Zdeňka Pešky se jednalo o jednu z nejspornějších a nejvíce znepokojujících otázek té doby (Peška, 1926: 186). Rozdílnost představ o případném zavedení dvoukomorového systému a o jeho podobě

dosvědčuje například anketa, týkající se dvoukomorového systému provedená ústavním výborem v létě 1919, kde se objevovaly rozličné návrhy. Jmenovitě sociální demokraté a lidovci prosazovali jednokomorový parlament s tím, že funkci druhé komory nahradí institut veta prezidenta republiky nebo sbor odborníků. Byl vysloven rovněž i návrh na zřízení druhé komory, coby komory korporativní, jejíž hlas by měl spíše poradní váhu. Otázkou také bylo, zda by byli členové voleni přímo nebo jmenováni. Návrhů bylo poměrně dost a shoda se zdála být v nedohlednu (Kysela, 2001: 418). Anketa ale přece jen nebyla bez smyslu, jelikož odhalila dvě tendence, a to snahu vyhnout se technickým chybám zákonodárství jedné sněmovny s cílem získat k projednávání zákonů i hlas odborníka. Druhá tendence pak představovala snahu vytvořit protiváhu sněmovně, do níž se volí podle všeobecného volebního práva, a rovněž protiváhu k volbám jako takovým, které nebyly vnímány jako dostatečně spolehlivý obraz celkového smýšlení (Peška, 1926: 187).

Podstatnou roli zde sehrávaly také zkušenosti z minulosti a z okolních zemí. Inspirací pro tuto ústavu byla například ústava Francie, Rakouska či Spojených států. Všechny tyto státy měly dvoukomorový parlament (Dušek, 2000: 17). Na druhou stranu zde ale byly neblahé zkušenosti z minulosti, které vyzdvihovala zejména sociální demokracie kritizující Panskou sněmovnu Říšské rady proto, že se jednalo o velice konzervativní a aristokratickou instituci bránící pokroku (Kysela, 2004: 364).

Senát nakonec zřízen byl, ale stejně jako u celého textu ústavy se jednalo o velký kompromis mezi nejvlivnějšími stranami (Zimek, 2003: 68).

### 3. 2. 2. Národní shromáždění v ústavě

Dvoukomorové Národní shromáždění se skládalo z Poslanecké sněmovny a Senátu. Poslanecká sněmovna měla 300 členů a byla volena na 6 let. Aktivní volební právo měli občané od 21 let a pasivní od 30 let. Senát měl 150 členů a jeho volební období trvalo 8 let. Aktivní volební právo do Senátu se týkalo občanů od 26 let a



pasivní kandidátů od 45 let. Obě sněmovny byly voleny na základě přímých a všeobecných voleb (Hřebejk – Gerloch, 2010: 22).

Komory byly voleny identickým volebním systémem, jednalo se volební systém poměrného zastoupení (Zimek, 2003: 73). Parlamentní volby s výjimkou těch prvních byly téměř vždy předčasné a stále probíhaly do obou komor současně. Existence paralelních voleb byla příčinou téměř identického složení obou komor (Cabada, 2003: 23).

Řádná zasedání obou sněmoven probíhala pouze dvakrát ročně, jednalo se o jarní zasedání, začínající v březnu, a podzimní zasedání s počátkem v říjnu. Mimo řádná zasedání mohl prezident republiky svolat sněmovny ještě k mimořádným zasedáním, pokud o to u předsedy vlády s udáním důvodu zažádala nadpoloviční většina členů jedné z komor.<sup>1</sup> Zasedání sněmoven začínala a končila vždy zároveň.<sup>2</sup> Prezidentu republiky také příslušelo právo rozpouštět obě komory, což znamená, že i Senát byl překvapivě rozpustitelný.<sup>3</sup> V době rozpuštění některé ze sněmoven, v období mezi volbami nebo v době, kdy sněmovny nezasedaly, činil neodkladná opatření a dozor nad mocí výkonnou Stálý výbor, skládající se z 24 členů. Šestnáct členů tvořili zástupci Poslanecké sněmovny a 8 členů zástupci Senátu.<sup>4</sup>

### 3. 2. 2. 1. Zákonodárný proces

Co se týče samotného zákonodárného procesu, zákonodárnou iniciativou byly vybaveny obě komory a vláda. Návrh zákona mohla podat skupina nejméně 21 poslanců nebo skupina čítající alespoň 11 senátorů (Kysela, 2001: 423). Senát ale nemohl podat návrh zákona rozpočtového a branného, tato pravomoc příslušela

---

<sup>1</sup> § 28 ústavního zákona Československé republiky č. 121/1920 Sb., *Zákon ze dne 29. února 1920, kterým se uvozuje Ústavní listina Československé republiky*, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>2</sup> §29 ústavního zákona Československé republiky č. 121/1920 Sb., *Zákon ze dne 29. února 1920, kterým se uvozuje Ústavní listina Československé republiky*, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>3</sup> § 31 ústavního zákona Československé republiky č. 121/1920 Sb., *Zákon ze dne 29. února 1920, kterým se uvozuje Ústavní listina Československé republiky*, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>4</sup> §54 ústavního zákona Československé republiky č. 121/1920 Sb., *Zákon ze dne 29. února 1920, kterým se uvozuje Ústavní listina Československé republiky*, ve znění pozdějších předpisů.

výlučně vládě, která tyto návrhy zákonů mohla předkládat pouze Poslanecké sněmovně. V ostatních případech mohla vláda návrh zákona předložit kterékoliv z komor (Kysela, 2001: 423).

Ústavodárný proces mohl být zahájen v obou sněmovnách. K přijetí zákona měnícího ústavu a její součásti bylo třeba třípětinového souhlasu všech členů v obou komorách (Kysela, 2001: 423).

V oblasti běžného zákonodárství spočíval rozdíl mezi sněmovnami především ve lhůtě, do kdy se která z komor musela usnést o návrhu zákona druhé komory. Senát se musel o návrhu zákona přijatého Poslaneckou sněmovnou usnést do šesti týdnů, kdežto Poslanecká sněmovna byla povinna se usnést o návrhu zákona přijatého Senátem do tří měsíců.

Pokud Senát zamítl návrh zákona Poslanecké sněmovny, mohla ho Poslanecká Sněmovna přehlasovat nadpoloviční většinou všech svých členů a setrvat tak na svém původním usnesení. Avšak zamítl-li Senát návrh zákona tříčtvrtinovou většinou všech svých členů, musela ho Poslanecká sněmovna přehlasovat třemi pětinami svých členů, aby se návrh zákona stal zákonem.

V opačném případě, pokud se jednalo o návrh zákona přijatý nejprve v Senátu a Poslanecká sněmovna ho zamítl, Senát mohl potvrdit své původní stanovisko nadpoloviční většinou všech svých členů. Zamítl-li Poslanecká sněmovna návrh nadpoloviční většinou všech svých členů podruhé, nestal se návrh zákona zákonem.<sup>5</sup>

### 3. 2. 3. Asymetrie komor

Navzdory tomu, že se sobě obě komory dost podobaly, byla jako silnější konstruována Poslanecká sněmovna. Pouze Poslanecká sněmovna mohla vyslovit vládě důvěru nebo nedůvěru a v zákonodárství měla poslední slovo (Gerloch –

---

<sup>5</sup> § 44 ústavního zákona Československé republiky č. 121/1920 Sb., *Zákon ze dne 29. února 1920, kterým se uvozuje Ústavní listina Československé republiky*, ve znění pozdějších předpisů.

Hřebejk, 2010: 23). Senát měl být institucí spolupůsobící při výkonu moci zákonodárné. Příslušelo mu však i pár výjimečných kompetencí, například na základě obžaloby Poslanecké sněmovny soudit prezidenta republiky pro velezradu nebo členy vlády pro porušení ústavních a jiných zákonů.<sup>6</sup>

### 3. 2. 4. Problematika prvorepublikového Senátu

Pokud bychom zhodnotili funkci Senátu v první republice, jeho význam nebyl valný. Důsledkem stejného volebního systému do obou komor, ale také i nepředpokládaného stejného ukončování volebního období, bylo složení komor téměř identické. Logickým výsledkem bylo to, že obě komory mívaly stejný názor (Sobotka – Pithart – Kancelář Senátu, 2005: 9). V tomto směru zde svou roli sehrál jistě i fakt, že ústavou garantovaný volný mandát poslanců a senátorů v praxi nefungoval a panovala zde závislost na politických stranách (Gerloch – Hřebejk, 2010: 23). Politické strany nenavrhovaly jako senátní kandidáty své experty, kteří by navíc vykazovali nezávislost na stranické disciplíně (Kysela, 2001: 426). Z výše uvedeného můžeme vydedukovat, že takováto druhá komora ztrácela smysl. Podle jednoho ostřejšího názoru Senát prý nebyl zrušen jen proto, že by se kvůli tomu musela měnit ústava a stal se místem pro vysloužilé politiky (Broklová, 2001: 7).

To, že Senát ale nebyl naprosto zbytečným, dokazují případy, kdy účelně splnil svoji legislativně – korektivní roli a také funkci parlamentní pojistky. Poprvé tomu tak bylo v roce 1920, kdy zabránil přijetí značného rozpočtového schodku prosazovaného socialisty. Rovněž se Senátu podařilo vyřešit parlamentní krizi z roku 1926, kdy se rozpadla vládní koalice a právě v Senátu se podařilo dohodnout na nové koalici (Sobotka – Pithart – Kancelář Senátu, 2005: 9). Přesto je dobré upozornit, že faktickým centrem moci nebyl parlament, ale exekutiva, respektive neparlamentní

---

<sup>6</sup> § 67, § 79 ústavního zákona Československé republiky č. 121/1920 Sb., *Zákon ze dne 29. února 1920, kterým se uvozuje Ústavní listina Československé republiky*, ve znění pozdějších předpisů.

uskupení tzv. Pětka, kde představitelé pěti politických stran projednávali všechna významná témata, hlasování na parlamentní půdě pak už mělo víceméně formální charakter (Cabada, 2003: 23).

### 3. 3. Úvahy o bikameralismu po roce 1945

Po druhé světové válce již nedošlo k obnovení bikameralismu, a to i přesto, že až do května roku 1948 byla stále v platnosti ústava z roku 1920 (Pehr, 2002: 1). Neznamenalo to však, že by byl zcela zavrhnut, proto považuji za dobré se alespoň ve zkratce o něm zmínit.

Prvním krokem k obnovení parlamentarismu bylo vytvoření Prozatímního národního shromáždění na základě ústavního dekretu z roku 1944. Tento parlament byl velice odlišný od prvorepublikového, především v tom, že měl pouze jednu komoru (Pehr, 2002: 1). Většina významných vládních a stranických politiků Senát nepokládala za potřebný, což dokládá dotazník ministerstva vnitra z roku 1945, v němž třináct z osmnácti dotazovaných politiků odpovědělo, že druhou komoru nepovažují za nezbytnou (Broklová, 2001: 7).

O možném ustanovení druhé komory se však uvažovalo, a to především v souvislosti s ochranou Slováků před majorizací (Kysela, 2004: 394). S tím souvisí i návrh slovenského poslance Ivana Dérera, který chtěl funkci druhé komory nahradit národními radami s funkcí nejvyšších zákonodárných národních orgánů, střežící zvláštní národní zájmy (Broklová, 2001: 7). Tyto zákonodárné národní rady by byly součástí jednoho zákonodárného sboru státu – Národního shromáždění. Jednalo by se tedy o součást jedné zákonodárné suverenity. Nemohly by tak ani rušit ustanovení zákonů celého Národního shromáždění (Kaplan, 1993: 311). Bývalý agrárník dr. Bedřich Bobek v jednom ze svých článků dokonce přímo hovoří o výhodách, které by přinesla existenci druhé komory. Mimo to tvrdí, že jedna komora se hodí jen pro stát s jedním národem, což ale není případ Československa. Senát by tedy existovat měl s tím, že by zde bylo rovné zastoupení Čechů a Slováků (Pehr, 2002: 2).

Četní zastánci druhé komory bez ohledu na otázku československého soužití se našli zejména mezi národními socialisty a lidovci. Tito zastánci navrhovali komoru, která by byla poradním sborem v hospodářských otázkách a rovněž by v rámci zákonodárství plnila funkci legislativně – korektivní (Pehr, 2002: 2). Toto potvrzuje i zpráva generálního zpravodaje Vladimíra Procházky z února 1947, ve které se zmiňuje o úvahách konstruování druhé komory alespoň coby poradního orgánu v otázkách hospodářství a kultury (Kaplan, 1993: 198).

Dále zde byly i další názory jednotlivých politiků přímo či nepřímo hájící druhou komoru. Například lidovecký předseda Jan Šrámek odmítl projednávání otázky Podkarpatské Rusi v tehdejší Prozatímním národním shromáždění proto, že tato instituce neodpovídá svým vznikem ani organizací dosud platné ústavě (Pehr, 2002: 2). Druhou komoru přímo hájil ministr zahraničního obchodu Hubert Ripka, podle jehož názoru by totiž odlišná délka volebního období obou komor mohla zachycovat nálady voličstva měnící se v čase (Broklová, 2001: 7).

Důvod, proč nakonec k ustavení Senátu nedošlo, souvisí s nastupující komunistickou mocí, která nepotřebovala bojovat o svá místa ještě v Senátu (Pehr, 2002: 2). Můžeme tak říci, že Senát byl pro ně spíše další překážkou na cestě k moci. Jan Kysela se domnívá, že neustavení Senátu má návaznost na celkový poválečný příklon doleva a levice není obecně existenci Senátu příliš nakloněna (Kysela, 2004: 398).

### 3. 4. Československá federace

Dvacátého sedmého října 1968 byl přijat ústavní zákon o federalizaci společného státu Čechů a Slováků. K jeho přijetí došlo především v důsledku dosud slabého postavení slovenských orgánů, probíhající liberalizace společnosti a důrazu na demokratizaci. Federalizace měla zajistit rovné postavení obou národů a zmírnit tak trvající napětí mezi oběma národy. Rovné postavení mělo být institucionálně garantováno dvoukomorovým Federálním shromážděním (Kysela, 2003: 64).

### 3. 4. 1. Ústavní zakotvení Federálního shromáždění

Zmíněný ústavní zákon nabyl účinnosti 1. 1. 1969 (Vodička, 2003b: 61). Federální shromáždění, jak bylo uvedeno, se skládalo ze dvou sněmoven, a to Sněmovny lidu a Sněmovny národů. Komory byly rovnomocné, k platnému usnesení Federálního shromáždění bylo třeba usnesení obou sněmoven s výjimkou případu, kdy se jednalo o vnitřní věci jen jedné z nich (Zdobinský, 1988: 280). Rovnomocnost komor byla zdůvodněna jiným reprezentačním titulem obou komor. Ve srovnání s první republikou měl prvorepublikový Senát reálně slabší postavení a sloužil spíše jako korektiv zákonodárné činnosti Poslanecké sněmovny, avšak posláním Sněmovny národů byla reprezentace rovného státoprávního postavení obou republik, nebo spíš jak sám název napovídá, obou národů (Kysela, 2004: 400).

Co se týče konkrétního složení komor, Sněmovna lidu se skládala z 200<sup>7</sup> poslanců, kteří byli přímo voleni na území celého státu na pětileté funkční období<sup>8</sup> (Zdobinský, 1988: 282). Podíl poslanců z obou republik přibližně odpovídal podílu počtu jejich obyvatel (Balík – Hloušek - Holzer – Šedo, 2007: 166). Sněmovna národů měla 150 poslanců, polovina byla volena na území České socialistické republiky (ČSR) a druhá na území Slovenské socialistické republiky (SSR). V obou případech se jednalo o přímou volbu. Volební období obou komor končilo stejně (Zdobinský, 1988: 283). Volba všech poslanců Federálního shromáždění probíhala v jednomandátových volebních obvodech, politická soutěž však byla komunistickým režimem vyloučena (Kysela, 2003: 64).

K zajištění rovnoprávnosti obou národů byl, vedle paritního zastoupení Čechů a Slováků ve Sněmovně národů, uplatňován ještě tzv. zákaz majorizace, upravený v čl. 42 tehdejší ústavy. Jednoduše řečeno, jednalo se o zákaz přehlasování jednoho národa

---

<sup>7</sup> Ústavní zákon č. 46/1990 Sb. změnil článek 30 odst. 1 a tím snížil počet poslanců ve Sněmovně lidu na 150 (Zimek, 2003: 171).

<sup>8</sup> Pětileté funkční období platí až od roku 1971, kdy bylo § 2 ústavního zákona č. 43/1971 Sb. navýšeno o jeden rok, do té doby bylo čtyřleté.

druhým ve věcech stanovených ústavou (Průša, 1989: 65). V praxi to znamenalo, že čeští a slovenští poslanci ve Sněmovně národů hlasovali odděleně, usnesení pak bylo přijato za podmínky, že pro něj hlasovala většina českých poslanců a většina slovenských poslanců.<sup>9</sup> Zákaz majorizace platil například pro hlasování o zákonech týkajících se státního občanství, střednědobého hospodářského plánu či oblasti práce a sociálních věcí aj. (Zdobinský, 1988: 299–300).

Spolu s federalizováním státu byla také státní moc rozdělena do tří kompetenčních segmentů. Jednalo se o věci spadající do výlučné kompetence federace, věci spadající pod společnou kompetenci federace a republik a věci, které byly výlučně kompetencí republik (Vodička, 2003b: 61). Do výlučné působnosti federace v praxi Federálního shromáždění například spadala zahraniční politika, obrana státu, měna, federální zákonodárství, volba prezidenta republiky nebo státní rozpočet (Kysela, 2000). Co se týče pravomocí Federálního shromáždění, zde je dobré upozornit, že nebylo jen zákonodárným orgánem, ale i nejvyšším orgánem státní moci. Federální shromáždění kromě pravomocí ústavodárné a zákonodárné rozhodovalo například i o základních otázkách vnitřní a zahraniční politiky (Průša, 1989: 65–66) a rovněž disponovalo pravomocí rušit nařízení nebo usnesení vlády (Kysela, 2000).

Jak již bylo výše zmíněno, obě komory byly rovnomocné. To znamená, že mimo nutnost shodného usnesení obou komor k přijetí zákona mohly obě komory interpelovat vládu a její členy, jednat o důvěře vládě či zahajovat zákonodárný proces (Kysela, 2000). Zákonodárný proces probíhal tak, že každá sněmovna se musela ve lhůtě tří měsíců usnést o návrhu přijatém druhou sněmovnou. Pokud se neusnesla, byl návrh automaticky přijat (Zdobinský, 1988: 303). Ovšem nepřijaly-li obě komory návrh zákona ve stejném znění, jednou z možností, které jim dávala ústava, bylo svolání dohodovacího řízení. V případě odlišných stanovisek sněmoven v otázce státního rozpočtu federace bylo dohodovací řízení povinné. (Zdobinský, 1988: 303).

---

<sup>9</sup> V případech jako bylo přijímání federální ústavy, ústavních zákonů a jejich změny, volba prezidenta republiky nebo usnesení o vypovězení války bylo třeba většiny třípětinové (od roku 1991 i pro nově zavedené referendum). To opět platilo pro Sněmovnu lidu a českou i slovenskou kurii ve Sněmovně národů zvlášť (Kysela, 2004: 402).

Dohodovací řízení spočívalo nejprve v ustavení společného výboru, který tvořilo deset členů z každé sněmovny, nebylo-li dohodnuto jinak. První schůzi tohoto výboru svolával předseda Federálního shromáždění. V případě, že nepřijaly obě sněmovny shodné usnesení ani na základě doporučení společného výboru, mohly se sněmovny usnést na konání společné schůze, kde se znovu pokoušely přijmout shodné usnesení.<sup>10</sup> Pokud však nebylo výsledkem celého dohodovacího řízení shodné usnesení obou sněmoven, mohlo to být důvodem k rozpuštění Federálního shromáždění a vyhlášení předčasných voleb (Zdobinský, 1988: 303). Ve skutečnosti Federální shromáždění nikdy rozpuštěno nebylo (Zimek, 2003: 166).

Komory zasedaly povinně pouze v jarním a podzimním zasedání na základě svolání prezidentem (Zimek, 2003: 166). V době, kdy komory nezasedaly, zastávalo jejich funkci jimi volené čtyřicetičlenné předsednictvo Federálního shromáždění, které mělo právo přijímat v neodkladných záležitostech zákonná opatření. Tato opatření však musela být na nejbližší schůzi Federálním shromážděním potvrzena, jinak pozbývala platnosti. Potvrzena však v praxi byla vždy (Kysela, 2004: 406).

### 3. 4. 2 Reálné fungování systému

Reálné fungování Federálního shromáždění bylo silně ovlivněno vládnoucí komunistickou stranou, která zasahovala do veškerého dění. Zpočátku vykonávaly Národní rady obou republik autonomní zákonodárnou činnost, která jim byla ústavou garantována. V sedmdesátých letech však došlo k politické recentralizaci. Centralismus vedl ke koncentraci moci, a tak federální fungování státu ztratilo smysl. České a slovenské státní orgány nebyly z důvodu hegemonického postavení KSČ autonomními orgány rozhodujícími ve věci republik, ale územními výkonnými orgány centrální komunistické moci. Československá federace byla od 70. let federací pouze ve svém názvu (Vodička, 2003b: 64).

---

<sup>10</sup> § 29 Jednacího řádu Federálního shromáždění č. 56/1969. *Zákon ze dne 5. června 1969 o jednacím řádu Federálního shromáždění Československé socialistické republiky*, ve znění pozdějších předpisů.



Federální shromáždění se navíc ani neprojevovalo bikamerálně, ale naopak unikamerálně. Unikamerální projev Federálního shromáždění spočíval v tom, že ačkoliv se předpokládalo, že se obě komory měly scházet ke společnému jednání jen ve stanovených případech, jako byla například volba prezidenta republiky, využívaly toho, že společné schůze nebyly vyloučeny ani mimo tyto případy a staly se tak pravidlem (Kysela, 2004: 402 – 403). Vidina dvou komor samostatně projednávajících zákony se stejně jako federalismus samotný staly fikcí...

## 4 Proces ustavení současného Senátu

Dá se říci, že cesta úvah o zřízení druhé parlamentní komory v České republice a posléze její zdlouhavé ustavování začíná v roce 1992, kdy bylo Federálním shromážděním tehdejší České a Slovenské Federativní republiky rozhodnuto o zániku společného státu a logicky bylo třeba připravit ústavu pro novou Českou republiku. Právě v této době vznikají úvahy o tom, zda mít Senát vůbec a zároveň se objevuje koncepce počítající s Prozatímním Senátem. Panuje také nejasnost o senátní podobě. Diskuze o Senátu, jak bude dále rozvedeno, nekončí ani s jeho zakotvením v Ústavě ČR.

### 4. 1. Myšlenka Prozatímního senátu jako kontinuity zákonodárné moci

Ústavní zákon o zániku federace mínil předat zákonodárnou moc v jednotlivých republikách zákonodárnému sboru složenému z poslanců zvolených ve volbách v roce 1992 v dané republice do Federálního shromáždění a do příslušné Národní rady (Klíma, 2002: 222). Konkrétně se předpokládalo se, že část poslanců bývalého Federálního shromáždění, aby nezankl jejich mandát, bude převedena do nově vzniklé druhé komory, do Prozatímního senátu, který měl vykonávat senátní funkce do doby zvolení „řádného“ Senátu. (Syllová, 2007: 132). Vytvoření Prozatímního senátu obsahovala i hlava osmá čl. 106 nově přijaté ústavy. Existence Prozatímního senátu však nebyla po vůli Poslanecké sněmovně, kterou nebyl příslušný zákon, uvádějí instituci Prozatímního senátu v život nikdy přijat (Vodička, 2003: 157–158). Výkon senátních funkcí se tak nakonec, rovněž na základě čl. 106 ústavy, stal předmětem činnosti Poslanecké sněmovny, oficiálně vznikající 1. 1. 1993 sebetransformací České národní rady (ČNR) (Filip, 1993).

### 4. 2. Negativní postoj ČNR k ustavení Prozatímního Senátu

To, že tehdejší Česká národní rada nehodlá ustavit Prozatímní senát, začalo být, dle mého názoru, zřejmé už z opatření přijatých 15. 12. 1992. Toho dne byly Českou

národní radou přijaty konkrétně dva zákony. První zákon stanovil, že působnost Federálního shromáždění a jeho předsednictva zánikem České a Slovenské federativní republiky přebírá Česká národní rada a její předsednictvo (Syllová, 2007b: 885). Ústavní zákon o zániku federace ale, jak je výše uvedeno, zamýšlel předat zákonodárnou moc, jejímž nositelem bylo dosud Federální shromáždění, nejen České národní radě, ale i poslancům zvoleným do Federálního shromáždění. K tomu měl být ustaven právě Prozatímní senát, o jehož existenci se ale uvedený zákon ČNR nezmiňoval. Navíc též den Česká národní rada přijala ještě jeden zákon, kde bylo v podstatě zopakováno, že nositelkou zákonodárné moci v České republice je právě Česká národní rada.<sup>11</sup> Na jednu stranu se lze domnívat, že těmito zákony Česká národní rada chtěla vyjádřit kontinuitu moci, na druhou stranu ji tímto a pozdějším odmítnutím zákona o Prozatímním senátu skládajícím se z bývalých poslanců Federálního shromáždění vlastně popřela.

Z výše uvedeného vyplývá, že návrh na zřízení Prozatímního senátu jako komory pro „odpadlíky“ ze zanikajícího Federálního shromáždění zřejmě nebyl tím pravým. Lze se ale domnívat, že tomuto řešení šlo více než o podstatu bikameralismu spíše o zachování kontinuity se zanikající federací, což byl možná nedostatečný důvod pro zřízení Prozatímního Senátu.

Vít Schorm stanovil čtyři možné zajímavé důvody, proč nebyl Prozatímní senát ustaven. Jako první uvádí nechuť dělit se o moc s poslanci Federálního shromáždění, jelikož se jednalo o poslance pocházející z řad špiček politických stran. Jako druhý důvod stanovil obavu ze zpomalení hospodářské reformy intervencemi senátorů. Třetí možný důvod podle něj spočíval v pochybnostech o legitimitě orgánu složeného z poslanců zvolených do jiného zákonodárného sboru. Jako čtvrtý a neméně významný důvod vidí nerozpustitelnost Poslanecké sněmovny v době, dokud není ustaven Prozatímní Senát, ani Senát. Jan Kysela však logicky u třetího důvodu namítá, že

---

<sup>11</sup> Usnesení ČNR č. 5/1993. *Usnesení České národní rady ze dne 15. prosince 1992 k přijetí ústavního zákona České národní rady o opatřeních souvisejících se zánikem České a Slovenské Federativní Republiky*, ve znění pozdějších předpisů. Toto usnesení bylo ještě téhož dne přijato jako zákon (Syllová, 2007: 885).

členové Poslanecké sněmovny byli také původně voleni do jiného tělesa, a to ČNR (Kysela, 2004: 433).

Na ustavení Prozatímního senátu jako transformace Federálního shromáždění neměla také zájem ODA, jelikož zde neměla zastoupení (Jičínský, 2003: 77). Ovšem samotné ustavení Senátu ODA, jak bude níže uvedeno, prosazovala.

#### 4. 3. Úvahy o bikameralismu a jeho podobě při přípravě Ústavy ČR

Myšlenka ustavení Prozatímního senátu v souvislosti se zachováním kontinuity zákonodárné moci, čemuž se věnuje předchozí podkapitola, sice byla jednou z myšlenek podporujících zřízení druhé parlamentní komory, nešlo však o myšlenku zcela rozhodující. Téma dvoukomorového parlamentu se objevuje v debatách o budoucím uspořádání státu dříve, než byla projevna snaha zajistit přechod bývalým poslancům Federálního shromáždění do nového českého parlamentu. Existence dvoukomorového parlamentu byla, podle Jana Kysely, v podstatě dohodnuta již v červenci 1992, kdy okolnosti zániku federace byly nejasné (Kysela, 2004: 414, 417). Značný vliv na zakotvení dvoukomorového parlamentu měla také tradice první republiky, jak bude dále uvedeno, nebo zkušenosti ostatních států s bikameralismem (Hendrych – Svoboda, 1997: 21).

##### 4. 3. 1. Přijetí zásad budoucí ústavy

V červenci 1992 rozhodla vláda svým usnesením o přípravě ústavy pro budoucí samostatnou Českou republiku. Přípravou ústavy se zabývaly konkrétně dvě komise, a to Komise předsednictva České národní rady a komise vládní, již byl později také zpracován konečný návrh ústavy (Filip, 2003: 22).

Pokud jde o činnost těchto komisí, z činnosti vládní komise se zachovaly bohužel jen jednotlivé výstupy. Zdokumentována je tak především činnost Komise předsednictva ČNR (Filip, 2003b: 28). Tato komise poprvé zasedla 14. července 1992. Podstatné pro budoucí vývoj je, že zanedlouho přijala dokument zvaný „Zásady

Ústavy České republiky zpracované 18. 7. 1992“. Tento dokument stanovil, že Ústava ČR má být jednouchá a navazovat na ústavní text z roku 1920, a to včetně systematiky. „Zásady“ tak po vzoru první republiky otevřeně počítaly s dvoukomorovým parlamentem složeným z Poslanecké sněmovny a Senátu (Kysela, 2000). Ovšem právě návaznost na ústavní text z roku 1920 představovala do jisté míry problém, jelikož v té době nefungoval bikameralismus zrovna ideálně, jak bylo uvedeno v předchozí kapitole. Senát byl už tenkrát převážně vnímán jako zbytečná instituce (Kysela, 2001: 417). Rozdíl je však v tom, že prvorepublikový Senát byl zasazen do zcela jiného prostředí, než by byl Senát České republiky (Kubát, 2003b: 101). Prvorepublikový Senát tak naopak mohl posloužit jako vzor toho, kterých chyb se vyvarovat.

Postoj k ustavení druhé parlamentní komory diferencoval českou politickou scénu. Jasně odmítavý postoj k druhé parlamentní komoře zaujímali především Sládkovi republikáni a většina sociálních demokratů (Kysela, 2004: 419). Senát byl v jejich očích považován za zbytečný. Podobný postoj zastával i prezident Havel, považující se za stoupence menšiny usilující o jednokomorový parlament. Havel svůj odmítavý postoj k druhé parlamentní komoře odůvodňoval především zdržováním zákonodárného procesu v době fundamentálních změn právního řádu. Dále upozorňoval na nákladnost existence této instituce v nepříliš bohatém státě, jakým je právě Česká republika. Také si uvědomoval, že historie české dvoukomorovosti neposkytovala právě dobré příklady, ať už šlo o zmíněnou první republiku nebo federální bikameralismus, kdy se parlament ani bikamerálně neprojevoval (Kysela, 2004: 425). Naopak největším příznivcem ustavení druhé komory v České republice byla tehdejší koaliční strana Občanská demokratická aliance (ODA) (Benešová, 2006: 39). Část členské základny ODA vnímala v ustavení Senátu především nezbytnou podmínku stabilního demokratického uspořádání (Zaorálek, 2006: 43).

Jak je výše naznačeno, pohnutek k ustavení Senátu bylo více a byly rozličné. Někdejší předseda ČNR a pozdější Poslanecké sněmovny Milan Uhde se domnívá, že byl Senát prosazován ze dvou stěžejních důvodů. První z nich má čistě účelové

odůvodnění, jelikož se jednalo o naplnění Prozatímního senátu bývalými poslanci Federálního shromáždění. Druhý důvod vidí ve vzoru ústavy z roku 1920, na což nakonec odkazoval i dokument přijatý Komisí předsednictva ČNR (Uhde, 2006: 48). Bývalý předseda Senátu Petr Pithart rovněž připouští jako jednu z pohnutek pro ustavení druhé komory snahu o umístění bývalých poslanců Federálního shromáždění (Pirhart, 2006: 30). Osobně však argumentuje ve prospěch ustavení Senátu v ideologičtější rovině a je zastáncem teze, že existence jediného orgánu, v němž je soustředěna moc, je popřením základního atributu ústavnosti, který spočívá v omezení moci (Pirhart, 2006: 35). Pithart dále konkrétně v případě České republiky hovoří o prospěšnosti existence druhé komory z důvodu dosavadního úplného nezakotvení demokracie (Pithart, 1999: 9).

#### 4. 3. 2. Čtyři základní koncepce podoby druhé komory

V roce 1992 se uvažovalo konkrétně o čtyřech základních koncepcích budoucí podoby Senátu. První silně navazuje na dílo F. A. Hayeka a stojí za zmínku zejména kvůli její pozoruhodnosti. Tuto koncepci veřejnosti představil Tomáš Ježek, pocházející z řad ODA, při konferenci nazvané „Idea české státnosti“. Horní komora se podle této koncepce měla zabývat zdokonalováním pravidel vytvářejících soukromé právo, které bylo tvořeno právem trestním, občanským a obchodním. Za ideální případ této koncepce byla považována výlučná pravomoc Senátu nad těmito oblastmi práva. Senát měl být oproštěn od zájmových sporů politických stran, regionů či skupin obyvatel. Mělo se jednat o stabilní instituci soustřeďující se na zdokonalování dlouhodobě platných pravidel chování (Kysela, 2004: 418). Jinými slovy, horní komora měla nalézat a střežit pravidla správného jednání (Kysela, 2005: 133). Senát se měl zabývat tvorbou norem s delší dobou platnosti, tzn. norem, které by platily déle než jedno volební období a právě tuto kategorii norem mělo představovat soukromé právo. Dolní komora měla naopak mít na starosti právo veřejné, reflektující pouze momentální mocenský poměr politických sil v zemi (Pithart, 2006: 30).

Tato abstraktní idea byla sice předmětem mnoha diskuzí, ale nesetkala se z několika zásadních důvodů s úspěchem. Předpokládané rozdíly mezi komorami byly příliš výrazné, než jak je u bikameralismu obvyklé. Dá se říci, že by tak existovaly dva samostatné parlamenty místo jednoho dvoukomorového. Problémem bylo také samotné rozdělení práva do dvou skupin, kdy by se každým z nich zabývala odlišná skupina zákonodárců a každé z nich by vznikalo i odlišným způsobem (Pithart, 2006: 30). V tomto případě však nebylo zohledněno, že právo je jednotný a vzájemně propojený systém. Těžko by bylo v praxi oddělováno právo soukromé od veřejného. Profesor Pavlíček dále upozorňuje na chybu, že by trestní právo představovalo součást kategorie práva soukromého, jelikož se jedná o normy týkající se donucovací funkce státu, tj. jasně veřejnoprávního oboru (Pavlíček, 2003: 80).

Dalším návrhem bylo ustavit Senát jako komoru regionů. Představa komory regionů byla blízká Levému bloku nebo Hnutí za samosprávnou demokracii – Společnosti pro Moravu a Slezsko. Tato koncepce druhé komory měla několik variant, jednou z nich bylo volení senátorů v menších jednomandátových volebních obvodech, čímž by se vytvořil vztah mezi senátorem a místem (Kysela, 2004: 419). Dalším variantou bylo rovné zastoupení regionů bez ohledu na počet obyvatel. Každý region by tak měl stejný počet zástupců. Senát také mohl být naplněn přednosty okresních úřadů, jak je tomu ve Spolkové radě Německa (Filip, 2003: 22).

Třetí koncepce byla opět poněkud ideová. Horní komora měla být jakousi radou moudrých. Senát by se tak skládal z obecně uznávaných osobností nezávislých na politických stranách. Tato rada moudrých by kontrolovala parlament a hájila základní principy politického společenství včetně přirozených práv (Kysela, 2005: 135).

Čtvrtá koncepce byla svázána s teorií brzd a protivah (Kysela, 2004: 427). Senát měl představovat ústavní pojistku, pojistku stability politického systému a instituci zajišťující kvalitu zákonodárství. Tato jednoduchá koncepce oproštěná od jakýchkoli zvláštností nakonec zvítězila (Kysela, 2005: 135).

V srpnu 1992 byla představa budoucího Senátu konkretizována. Počet senátorů měl být 99 – 100 a měli by být starší 40 let. Jelikož se pro volby do Poslanecké sněmovny používal proporční volební systém, pro volby do Senátu bylo třeba použít jiný. Nejpravděpodobnější variantou byl většinový volební systém. Volební období bylo stanoveno na 6 – 8 let, s tím, že Senát bude obměňovat po částech. Měla být mu přiznána zákonodárná iniciativa a právo projednávat všechny návrhy zákonů s výjimkou zákona o státním rozpočtu. Návrhy zákonů mohl schválit, zamítnout nebo vrátit s pozměňovacími návrhy, konečné rozhodnutí však mělo náležet Poslanecké sněmovně. Výrazem stability této instituce měla být její nerozpustitelnost (Kysela, 2004: 419).

V listopadu 1992 byla již zpracována osnova ústavy: Senát bude mít 81 členů se šestiletým volebním obdobím a parciálním obměňováním po jedné třetině (Filip, 2003: 22). Oproti předchozím návrhům Senátu bylo přiznáno oprávnění přijímat zákonodárná opatření (Kysela, 2004: 420). S některými dalšími změnami týkajícími se například změn v rámci nového definování okruhu zákonů, které Senát rovnoprávně schvaluje s Poslaneckou sněmovnou či pravomoci potvrzovat jmenování soudců Ústavního soudu, byla tato osnova 16. prosince 1992 schválena (Filip, 2002: 23).

Senát byl nakonec zakomponován do Ústavy ČR jako kompromis, každý si přišel na své. Stoupenci byli spokojeni, že vůbec byl zapracován do Ústavy, kritikům zase vyhovovalo jeho slabé postavení oproti Poslanecké sněmovně (Benešová, 2006: 38).

#### 4. 3. Diskuze o Senátu v letech 1993 – 1996

Ačkoliv Ústava ČR vstoupila v platnost již 1. 1. 1993, některé její části nebyly dlouho naplněny. Jednou z těchto nerespektovaných částí Ústavy byl právě Senát. První volby do Senátu se měly konat původně společně s volbami do obecních



zastupitelstev na podzim roku 1994<sup>12</sup>. Volby se ale nakonec z důvodu sporu ohledně volebního zákona v daném termínu neuskutečnily. Termín příštích možných voleb tak byl odsunut o další dva roky, do roku 1996 (Kysela, 2004: 434).

Volební zákon byl nakonec přijat až v roce 1995 (Kysela, 2004: 435). Přijetí volebního zákona se ukázalo být obtížným úkolem, jelikož Ústava zakotvovala sice většinový volební systémem, ovšem dále už ho nespécifikovala. Střetly se dva základní návrhy. První, jehož autoři byli poslanci KDU – ČSL, počítal s jednokolovým většinovým systémem alternativního hlasování, tento volební systém je také známý pod pojmem australský systém. Návrh tzv. australského volebního systému byl stažen na základě předložení odlišného návrhu prosazujícího většinový dvoukolový systém s 81 jednomandátovými volebními obvody. Druhý z návrhů byl nakonec schválen. Schválení volebního zákona pro senátní volby znamenalo alespoň v rovině zákona, že se Senát stane realizovanou částí ústavy (Filip, 2003: 24).

Bez ohledu na přijetí či nepřijetí volebního zákona však stále probíhaly diskuze o smyslu Senátu v českém ústavním systému. Panovaly názory, že zákonodárný proces může být funkční i bez ohledu na Senát nebo že jeho pravomoci může převzít Poslanecká sněmovna, jako to ostatně dosud fungovalo. Například v roce 1993 byl zvolen prezident jen Poslaneckou sněmovnu (Kysela, 2004: 435). Četní kritici Senátu pocházeli zejména z řad bývalého Levého bloku, sociální demokracie nebo Sládkových republikánů. Senát odmítala také část poslanců za ODS. Tyto strany, s výjimkou ODS, opakovaně usilovaly o vypuštění Senátu z Ústavy (Kysela, 2000).

Mezi známější z těchto pokusů patří návrh ústavního zákona poslanců v čele s Petrou Buzkovou z roku 1994. Tato skupina poslanců usilovala o revizi dvoukomorového systému s cílem jeho zrušení. Veškerá ustanovení o Senátu měla být z Ústavy vypuštěna. Poslanci se odvolávali na to, že Ústava byla přijata pod časovým tlakem a nebyl tedy prostor k důkladnému promyšlení všech ústavních institutů. Dále

---

<sup>12</sup> Senátní volby se měly konat současně ještě s jinými volbami z důvodu úspornosti a „únavy voličů“ z častých voleb (Kysela, 2004: 435)

se odvolávali na nedostatek politické vůle zřídit Prozatímní senát. Rovněž poukazovali na prvorepublikový Senát, který byl vnímán jako zbytečný. Návrh dále argumentoval také tím, že je Česká republika unitární stát a průzkumy veřejného mínění ukazují, že většina občanů není přesvědčena o nezbytnosti a účelnosti Senátu. Navíc tvrdí, že zřízení Senátu by mohlo značně zkomplikovat zákonodárny proces. Kritice byl podroben také volební systém s jednomandátovými volebními obvody. Občané tak mohli nabýt mylného dojmu, že senátoři budou reprezentovat zájmy daného obvodu, čemuž ale neodpovídá postavení Senátu.<sup>13</sup> Tento návrh ale nebyl, stejně jako obdobné návrhy týkající se zrušení Senátu, přijat.

Avšak ani postoje vládní koalice nebyly jednotné. Senát sice měl být podle nich zachován, otázkou však bylo, z jakého důvodu. Václav Klaus, toho času přední politik ODS a premiér, tvrdil, že se Senát stal součástí ústavního textu jen díky jeho tehdejší zaneprázdněnosti slovenskými záležitostmi. O stanoviscích ostatních koaličních stran se dozvídáme z úst Daniela Kroupy, který byl pověřen úkolem vysvětlit oponentům a veřejnosti smysl a nenahraditelnost Senátu. Jeden z jeho hlavních argumentů paradoxně spočíval v tom, že by se Senát měl zachovat už jen kvůli tomu, aby se nemusela přepisovat Ústava, což by mohlo přinést další nevyžádané změny (Broklová, 2001: 8). Ovšem argumentovat tím, že Ústava není skládačka, odkud lze jednotlivé části vyjímat a naopak doplňovat jinými, jak bylo dále rozvedeno, asi těžko mohl přesvědčivě zapůsobit (Kunc, 2001: 1). Další argumenty ve prospěch Senátu už byly významnější, jednalo se například o argument, že Senát může zabránit náhlým změnám zákonů a Ústavy (Broklová, 2001: 8). Kroupa se také domníval, že díky většinové volbě budou senátoři váženými, na politických stranách nezávislými osobnostmi, což by bylo oproti Poslanecké sněmovně výhodou (Kunc, 2001: 2). V neposlední řadě měly být dvě na sobě nezávislé komory pojistkou proti ústavní krizi. Lidovec Josef Lux zase argumentoval ve prospěch Senátu s vidinou zlepšení zákonodárné činnosti Parlamentu (Broklová, 2001: 8).

---

<sup>13</sup> Návrh ústavního zákona sněmovní tisk č. 989 z roku 1994, *Návrh skupiny poslanců P. Buzkové a dalších na vydání ústavního zákona, kterým se mění ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky.*

Pokud bychom postojeli k Senátu zobecnili, lze říci, že opozice byla proti, vládní koalice sice pro, ovšem z rozličných důvodů. Zde se zdá příhodné použít slova Michala Kubáta, že Senát vznikl jakoby proti vůli všech (Kubát, 2003: 2).

Každopádně všem diskuzím o tom, zda mít nebo nemít Senát, učinil přítrž prezident Václav Havel, když na konci roku 1995 s téměř ročním předstihem vyhlásil termín voleb do Senátu na 15. a 16. listopad 1996. Toto rozhodnutí bylo nakonec předsedou vlády kontresignováno a o faktické existenci Senátu tak bylo rozhodnuto (Filip, 2003c: 75).

## 5 Senát v politickém systému České republiky

Senát je dle ústavy, která nabyla účinnosti 1. 1. 1993, horní komorou Parlamentu České republiky. Jako horní parlamentní komora unitárního státu byl Senát zakotven v ústavě po dlouhých třiasedmdesáti letech, poprvé tomu tak bylo v prvorepublikové ústavě z roku 1920. Název Senát byl inspirován právě prvorepublikovou tradicí a druhými komorami některých dalších států. Tento název mimo jiné souvisí s postavením komory, jelikož název senát obvykle dostávají druhé komory s funkcí stabilizační a kontrolní instituce v legislativě (Filip, 2003c: 76).

### 5. 1. Složení Senátu a jeho vnitřní fungování Senátu

Jak již bylo zmíněno v předchozí kapitole, Senát Parlamentu ČR se skládá z 81 senátorů, kteří jsou přímo voleni dvoukolovým většinovým systémem v jednomandátových volebních obvodech (Kysela, 2004: 455). V tomto směru Senát splňuje podmínku odlišnosti od dolní komory, která je volena podle zásad proporčního volebního systému. Senát se liší i svým delším – šestiletým volebním obdobím a parciálním obměňováním třetiny senátorů každé dva roky. Výhodou většinového volebního systému je nesporně to, že do Senátu neproniknou, nebo jen velmi omezeně, antisystémové strany (Kubát, 2003: 104b).

Aktivním volebním právem do Senátu disponuje každý občan České republiky, který dosáhl věku 18 let. Pasivní volební právo náleží každému občanu České republiky s právem volit a věkem minimálně 40 let.<sup>14</sup> Vyšší věk pasivního volebního práva pro volby do Senátu má upřednostňovat kandidáty s většími odbornými a životními zkušenostmi (Lebeda – Vlachová – Řeháková, 2009: 59).

Kandidovat do Senátu je umožněno kandidátům registrovaných politických stran, kandidátům koalic politických stran a oproti Poslanecké sněmovně i nezávislým kandidátům (Horská, 2005: 155). Nezávislý kandidát musí k přihlášce pro registraci do

---

<sup>14</sup> Čl. 19 ústavního zákona č.1/1993 Sb., *Ústava České republiky*, ve znění pozdějších předpisů.

senátních voleb navíc připojit petici podporující jeho kandidaturu, podepsanou nejméně 1000 oprávněnými voliči z volebního obvodu, v němž kandidát kandiduje<sup>15</sup>. Umožnění kandidatury nezávislým, stejně jako většinový volební systém vyjadřuje menší orientaci na politické strany, než jak je tomu v proporčně volené Poslanecké sněmovně (Horská, 2005: 155).

Mandát senátora vzniká okamžikem zvolení (Syllová, 2007: 168c). Výkon mandátu senátora není slučitelný s některými dalšími funkcemi. Senátor nesmí být například současně členem Poslanecké sněmovny. Senátor rovněž nesmí při výkonu svého mandátu zastávat úřad prezidenta republiky, funkci soudce a další funkce stanovené zákonem. Dnem, kdy se ujme některé z těchto funkcí, zaniká jeho senátorský mandát. Neslučitelnost jmenovaných funkcí plyne automaticky z jejich povahy vyjadřující oddělení moci zákonodárné od soudní a od výkonu prezidentského úřadu (Pavlíček – Hřebejk, 1998: 140). Dále senátor, který je členem vlády, nesmí zastávat funkci předsedy nebo místopředsedy Senátu a ani být členem senátních orgánů (Syllová, 2007d: 252).

V čele Senátu stojí předseda a místopředsedové. Současným předsedou Senátu je Milan Štěch z ČSSD.<sup>16</sup> Předseda zastupuje Senát navenek, podepisuje zákonná opatření a usnesení Senátu. Z organizačních pravomocí svolává a ukončuje zasedání Senátu. Dále dává souhlas s vydáním soudu zadrženého senátora nebo soudce Ústavního soudu, který byl přistižen při činu nebo bezprostředně poté.<sup>17</sup> Má však také jednu významnou pravomoc přímo nesouvisející s vedením komory, a to zastupovat v určitých funkcích prezidenta republiky v době, kdy je prezidentský úřad uvolněn nebo je prezident nezpůsobilý svůj úřad vykonávat a pokud je rozpuštěna Poslanecké sněmovna. Jinak výkon těchto funkcí náleží předsedovi Poslanecké sněmovny (Kysela, 2004: 456).

---

<sup>15</sup> § 61 odst. 2 volebního zákona č. 247/1995 Sb., *Zákon ze dne 27. září 1995 o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů*, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>16</sup> Senát.cz. *Milan Štěch*. Dostupné na: [http://www.senat.cz/senatori/index.php?par\\_3=15](http://www.senat.cz/senatori/index.php?par_3=15), datum náhledu: 5. 3. 2012.

<sup>17</sup> § 33 odst. 1 Jednacího řádu Senátu č. 107/1999 Sb., *Zákon ze dne 11. května 1999 o jednacím řádu Senátu*, ve znění pozdějších předpisů.

Senát jako své orgány zřizuje výbory a komise. Výbory a komise mají pomocný charakter, který slouží k zajištění výkonu pravomocí Senátu (Hendrych – Svoboda, 1997: 46). Na druhou stranu uvnitř Senátu disponují značným vlivem. Konkrétně výbory jsou označovány za faktické těžiště práce Senátu (Kysela, 2004: 459). Sféra činnosti jednoho výboru zahrnuje několik ministerstev (Kysela, 2003b: 92). Podstata jejich činnosti spočívá v projednávání návrhů předložených Senátu a doporučování dalšího postupu. Mimo projednávání návrhů zákonů postoupených Poslaneckou sněmovnou se výbory zabývají také projednáváním mezinárodních smluv, zprávami ministerstev apod. (Kysela, 2004: 460).<sup>18</sup> Senátor je povinen být členem jednoho výboru, členem dalšího výboru může být pouze, jedná-li se o výbor organizační nebo výbor mandátový a imunitní.<sup>19</sup>

Organizační výbor a mandátový a imunitní výbor Senát zřizuje povinně. Jedná se o výbory specifického charakteru, jejichž úkolem je zajišťovat vnitřní chod Senátu (Kysela, 2004: 460). Členy organizačního výboru se stávají předseda Senátu a místopředsedové Senátu. Předsedovi Senátu automaticky náleží funkce předsedy organizačního výboru, stejný postup je uplatňován i u místopředsedů. Hlavní úkolem tohoto výboru je organizovat a koordinovat práci Senátu. Výbor mandátový a imunitní se mimo jiné zabývá zkoumáním, zda byli senátoři zvoleni platně nebo jestli jsou v imunitních věcech dány podmínky pro trestní stíhání senátora nebo soudce Ústavního soudu.<sup>20</sup>

---

<sup>18</sup> Současnými senátními výbory jsou: Organizační výbor, Mandátový a imunitní výbor, Ústavně-právní výbor, Výbor pro hospodářství, zemědělství a dopravu, Výbor pro územní rozvoj, veřejnou správu a životní prostředí, Výbor pro vzdělávání, vědu, kulturu, lidská práva a petice, Výbor pro zahraniční věci, obranu a bezpečnost, Výbor pro záležitosti Evropské unie, Výbor pro zdravotnictví a sociální politiku. Senát.cz. *Výbory Senátu*. Dostupné na: [http://www.senat.cz/organy/index.php?ke\\_dni=20.04.2012&O=8&lng=cz&par\\_1=V](http://www.senat.cz/organy/index.php?ke_dni=20.04.2012&O=8&lng=cz&par_1=V), datum náhledu: 20. 4. 2012.

<sup>19</sup> § 37 odst. 1 Jednacího řádu Senátu č. 107/1999 Sb., *Zákon ze dne 11. května 1999 o jednacím řádu Senátu*, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>20</sup> § 40 – 41 Jednacího řádu Senátu č. 107/1999 Sb., *Zákon ze dne 11. května 1999 o jednacím řádu Senátu*, ve znění pozdějších předpisů

Pokud se týká komisí, v jejich působnosti je řešení úkolů mimo působnost výborů nebo řešení dlouhodobých projektů jako je například péče o ústavu (Kysela, 2004: 461).<sup>21</sup> Jednací řád konkrétně říká, že komise se zřizují pro úkoly dotýkající se působnosti více orgánů nebo pro ty úkoly, které nespádají do působnosti žádného orgánu.<sup>22</sup> V souvislosti s ústavou je významná zejména specializovaná ústavní komise, celým názvem *Stálá komise Senátu pro ústavu České republiky a parlamentní procedury*. Význam této komise je umocněn tím, že komisi obdobného charakteru postrádá Poslanecká sněmovna. Ústavní komise je tedy jediným nesoudním orgánem, který se trvale zabývá ústavním pořádkem (Stodůlka, 2003: 5–6).

V neposlední řadě se senátoři na půdě Senátu podle své stranické příslušnosti sdružují v senátorských klubech. Sdružovat se ve vlastním senátorském klubu je samozřejmě umožněno i senátorům kandidujícím jako nezávislí (Kysela, 2004: 463). Význam senátorských klubů spočívá v některých výsadních pravomocích, jako je právo předsedy klubu přednostně vystoupit na schůzi pléna, požádat o přerušování schůze a jiné. Běžnou činností senátních klubů je projednávání politických otázek a návrhů zákonů (Kysela, 2004: 465).

## 5. 2. Senát jako součást legislativního procesu

Jelikož je Senát součástí zákonodárné moci, náleží mu v tomto směru jisté pravomoci. Nemůže sice jako první komora návrhy zákonů projednávat a postupovat je komoře druhé, má však zákonodárnou iniciativu, tj. oprávnění podat návrh zákona (Filip, 2001: 289). Ústava Senátu toto právo přiznává jako celku v článku 41. Zákonodárnou

---

<sup>21</sup> Současnými senátními komisemi jsou: Stálá komise Senátu pro krajanů žijících v zahraničí, Stálá komise Senátu pro ochranu soukromí, Stálá komise Senátu pro práci Kanceláře Senátu, Stálá komise Senátu pro rozvoj venkova, Stálá komise Senátu pro sdělovací prostředky, Stálá komise Senátu pro Ústavu České republiky a parlamentní procedury, Volební komise. Senát.cz. *Komise Senátu*. Dostupné na: [http://www.senat.cz/organy/index.php?lng=cz&ke\\_dni=20.04.2012&O=8&par\\_1=M](http://www.senat.cz/organy/index.php?lng=cz&ke_dni=20.04.2012&O=8&par_1=M), datum náhledu. 20. 4. 2012.

<sup>22</sup> § 43 odst. 1 Jednacího řádu Senátu č. 107/1999 Sb., *Zákon ze dne 11. května 1999 o jednacím řádu Senátu*, ve znění pozdějších předpisů.

iniciativou disponuje Senát ve všech oblastech vyjma návrhu zákona o státním rozpočtu a návrhu státního závěrečného účtu. Tyto návrhy zákonů iniciuje výhradně vláda.<sup>23</sup>

Pokud se týká vnitřního procesu v Senátu, právo podat senátní návrh zákona je přiznáno senátoru, skupině senátorů, výboru a komisi. V tomto směru došlo k jisté liberalizaci, neboť do roku 2004 nemohl iniciovat návrh zákona samotný senátor, ale skupina nejméně pěti senátorů (Kysela, 2005b: 219). Takovýto návrh zákona musí být nejdříve projednán a odsouhlasen Senátem, Senát pak podává návrh Poslanecké sněmovně jako celek (Hendrych – Svoboda, 1997: 64). Z jednacího řádu vyplývá, že než senátní návrh zákona získá svou konečnou podobu, prochází poměrně zdlouhavou procedurou, při níž může být různě pozměňován.<sup>24</sup>

#### 5. 2. 1. Projednávání zákonů (rovný bikameralismus)

Podle zásad rovného bikameralismu, jak je uvedeno na začátku práce, jsou projednávány ty zákony, k jejichž přijetí je potřeba souhlasu obou parlamentních komor. V těchto případech tedy Senát nemůže být Poslaneckou sněmovnou přehlasován. Při rovnomocném rozhodování komor Senát plní svoji stabilizační funkci (Kysela, 2002: 42). Mezi zákony vyžadující souhlas obou komor řadíme především ústavní zákony, dále zákony podle čl. 40 Ústavy, tj. volební zákon, tzv. stykový zákon, upravující zásady jednání a styku mezi parlamentními komorami, a zákon o jednacím řádu Senátu. Rovnomocnost komor je také vyžadována při ratifikace mezinárodních smluv a v neposlední řadě také v případech úzce souvisejících s bezpečností České republiky podle čl. 39 odst. 3 Ústavy, kam patří usnesení o vyhlášení válečného stavu, usnesení o souhlasu s vysláním ozbrojených sil České republiky mimo území státu nebo pobytem ozbrojených sil jiných států na našem území či účasti České republiky v obranných systémech mezinárodní organizace, jíž jsme členem.<sup>25</sup> Ústavní zákon o bezpečnosti

---

<sup>23</sup> Čl. 41-42 ústavního zákona č.1/1993 Sb., *Ústava České republiky*, ve znění pozdějších předpisů

<sup>24</sup> § 127-131 Jednacího řádu Senátu č. 107/1999 Sb., *Zákon ze dne 11. května 1999 o jednacím řádu Senátu*, ve znění pozdějších předpisů

<sup>25</sup> Čl. 39 ústavního zákona č.1/1993 Sb., *Ústava České republiky*, ve znění pozdějších předpisů



České republiky vyžaduje souhlas obou komor také při vyhlášení stavu ohrožení státu.<sup>26</sup>

Z důvodu rigidity ústavy se k přijetí ústavního zákona vyžaduje třípětinového souhlasu všech poslanců a třípětinového souhlasu přítomných senátorů. To do jisté míry vyvolává asymetrii komor při rozhodování, jelikož třípětinový souhlas se vztahuje pouze na přítomné senátory, nikoliv na všechny členy komory, jak je tomu u Poslanecké sněmovny. Stejným způsobem jsou schvalovány i mezinárodní smlouvy podle čl. 10 Ústavy (Hendrych – Svoboda, 1997: 62). Mezinárodní smlouvy podle čl. 49 Ústavy jsou však schvalovány prostou většinou (Mikule, 2007: 364). Pokud se týká zákonů podle čl. 39 odst. 3 a přijetí usnesení o vyhlášení stavu ohrožení státu podle Ústavního zákona o bezpečnosti ČR, k jejich přijetí je třeba souhlasu nadpoloviční většiny všech poslanců a nadpoloviční většiny všech senátorů.<sup>27</sup> U schvalování zákonů podle čl. 40 Ústavy není blíže specifikováno, jaká shoda postačí k přijetí zákona, v praxi však bývají přijímány prostou většinou v obou komorách (Kysela, 2005c: 211).

#### 5. 2. 2. Projednávání zákonů (nerovný bikameralismus)

Při projednávání zákonů podle zásady nerovného bikameralismu má rozhodující slovo Poslanecká sněmovna a Senát představuje poradní orgán. V tomto směru Senát plní svoji revizní neboli legislativně – korektivní funkci. Senát má právo jednat o všech zákonech postoupených Poslaneckou sněmovnou s výjimkou zákona o státním rozpočtu a státním závěrečném účtu, o němž jedná pouze Poslanecká sněmovna (Kysela, 2004: 472).

Jestliže Poslanecká sněmovna schválí návrh zákona, bez zbytečného odkladu jej postoupí Senátu. V Senátu je pak návrh organizačním výborem přikázán dalším výborům k projednání. Dále je také rozeslán všem senátorům a senátorským klubům. Senát má na

---

<sup>26</sup> Čl. 7 odst. 2 ústavního zákona č. 110/1998 Sb., *Ústavní zákon ze dne 22. dubna 1998 o bezpečnosti České republiky*, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>27</sup> Čl. 39 odst. 3 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., *Ústava České republiky ve znění pozdějších předpisů* a čl. 7 odst. 2 ústavního zákona č. 110/1998 Sb., *Ústavní zákon ze dne 22. dubna 1998 o bezpečnosti České republiky*, ve znění pozdějších předpisů.

projednání návrhu zákona 30 dní.<sup>28</sup> Návrh zákona může být přikázán více výborům, pak je ale nutné určit, který z nich bude garančním výborem. Ve výboru se koná o návrhu rozprava (Kolář – Pecháček - Syllová, 2002: 160). Nakonec je zpravodajem garančního výboru vypracována zpráva pro jednání Senátu v plénu, obsahující doporučení výborů (Čižmár – Linek – Sokol, 1999: 30). Při plenární schůzi má Senát několik možností rozhodnutí, jak s návrhem zákona naložit. Senát se může usnést, že se návrhem zákona nebude zabývat, což má za následek automatické přijetí návrhu. Dále může návrh schválit, zamítnout nebo ho vrátit Poslanecké sněmovně s pozměňovacími návrhy. Pokud nic z toho neučiní do 30 dnů od postoupení návrhu Poslaneckou sněmovnou, má se za to, že je zákon přijat (Kolář – Pecháček – Syllová, 2002: 161). K přijetí usnesení je potřeba přítomnosti alespoň jedné třetiny senátorů a souhlasu nadpoloviční většiny přítomných senátorů (Pavliček – Hřebejk, 1998: 186). To, že má Senát možnost se některými zákony nezabývat, mu má umožnit důkladněji se věnovat jiným návrhům zákonů. Nejčastěji se institut „nezabývat se“ využívá, když k návrhu zákona není námitek (Kysela, 2005d: 247). V praxi to ovšem neznamená, že se návrhem nezabývaly výbory a návrh zákona prošel bez povšimnutí, ale že se nezabývalo pouze plénum (Pithart, 2000: 4).

V případě, že Senát zvolil možnosti zamítnout návrh zákona nebo přijal pozměňovací návrhy, návrh zákona namísto k podpisu prezidentovi republiky putuje znovu do Poslanecké sněmovny, kde pokračuje legislativní proces (Čižmár – Linek – Sokol, 1999: 30). Poslanecká sněmovna o zamítnutém návrhu znovu hlasuje, pokud se sněmovna nadpoloviční většinou hlasů všech poslanců vyjádří ve prospěch návrhu, je přijat.<sup>29</sup> V případě vrácení návrhu zákona s pozměňovacími návrhy sněmovna nejprve hlasuje o návrhu ve znění senátních pozměňovacích návrhů, vyjádří-li se nadpoloviční většina přítomných poslanců ve prospěch tohoto znění návrhu zákona, je přijat (Filip, 2001: 282). To, že v tomto případě stačí souhlasné vyjádření většiny přítomných poslanců a nikoliv všech poslanců, podle mého názoru mírně posiluje pozici Senátu,

---

<sup>28</sup> Senát.cz. *Informace o Senátu. Legislativní proces*. Dostupné na:

[http://www.senat.cz/informace/infocentrum\\_informace\\_o\\_senatu.php](http://www.senat.cz/informace/infocentrum_informace_o_senatu.php), datum náhledu: 1. 3. 2012.

<sup>29</sup> § 97 odst. 3 Jednacího řádu Poslanecké sněmovny č. 90/1995 Sb., *Zákon ze dne 19. dubna 1995 o jednacím řádu Poslanecké sněmovny*, ve znění pozdějších předpisů.

který tak má snazší cestu k prosazení svých pozměňovacích návrhů. Zároveň je však pozice Senátu oslabena tím, že Poslanecká sněmovna hlasuje o pozměňovacích návrzích přijatých k určitému návrhu zákona najednou a nikoliv jednotlivě, hlasuje v tzv. bloku<sup>30</sup>, což, dle mého mínění, pozici Senátu značně znevýhodňuje. Poslanecká sněmovna nemá možnost vybrat si z pozměňovacích návrhů alespoň ty, které považuje za vhodné, čímž je de facto i oslabena pozice Senátu. Není-li však schválen návrh zákona ve znění schváleném Senátem, Sněmovna hlasuje znovu o návrhu v původním znění, tedy ve znění, v němž byl postoupen Senátu. Návrh je přijat, schválí-li ho sněmovna nadpoloviční většinou všech poslanců.<sup>31</sup>

Senát ale může s návrhy zákonů taktizovat tím, že zamítne-li či vrátí s pozměňovacími návrhy zákon v době, kdy končí volební období Poslanecké sněmovny a sněmovna tak vrácené zákony nestačí do konce volebního období projednat, takovýto zásah Senátu se pak rovná absolutnímu vetu (Kysela, 2004: 483).

Dalším, kdo může zasáhnout do „legislativního monopolu“ Poslanecké sněmovny, je prezident republiky. Prošel-li návrh zákona úspěšně parlamentním legislativním procesem, je přijat. Přijatý zákon je podepsán předsedou Poslanecké sněmovny a následně dán k podpisu prezidentu republiky. Prezident republiky disponuje právem přijatý zákon, s výjimkou zákonů ústavních, s odůvodněním do patnácti dnů od postoupení vrátit. Zákon se vrací pouze Poslanecká sněmovně, která o něm znovu hlasuje. Jestliže Poslanecká sněmovna setrvá na vráceném zákonu nadpoloviční většinou všech poslanců, je vyhlášen (Kolář – Pecháček – Syllová, 2002: 170). Z procesu jednání o již přijatém zákonu vráceném prezidentem je Senát vyloučen. Má možnost vyjadřovat se pouze k návrhům zákonů, jež mu byly sněmovnou postoupeny. To, že o vetovaném zákonu rozhoduje pouze Poslanecké sněmovna, je v dvoukomorových parlamentech spíše výjimkou upřednostňující Poslaneckou sněmovnu (Kysela, 2005e: 272).

---

<sup>30</sup> Senát.cz. *Informace o Senátu. Legislativní proces*. Dostupné na:

[http://www.senat.cz/informace/infocentrum\\_informace\\_o\\_senatu.php](http://www.senat.cz/informace/infocentrum_informace_o_senatu.php), datum náhledu: 1. 3. 2012

<sup>31</sup> § 97 odst. 5 Jednacího řádu Poslanecké sněmovny č. 90/1995 Sb., *Zákon ze dne 19. dubna 1995 o jednacím řádu Poslanecké sněmovny*, ve znění pozdějších předpisů.

### 5. 2. 3. Zákonná opatření

V rámci legislativy je přijímání zákonných opatření jednou z nejvýznamnějších pravomocí Senátu. V době rozpuštění Poslanecké sněmovny, tedy za situace, kdy Parlament nemůže zákonodárnou moc vykonávat jako celek, se Senát sám stává náhradním zákonodárcem. Senátu v této době přísluší přijímat zákonná opatření ve věcech, které nesou odkladu a vyžadovaly by jinak přijetí zákona. Senát však nesmí přijímat zákonná opatření ve věcech Ústavy, státního rozpočtu, státního závěrečného účtu, volebního zákona a mezinárodních smluv podle čl. 10 Ústavy.<sup>32</sup> Přijetí zákonného opatření může Senátu navrhnout pouze vláda, která musí zdůvodnit, že jde o opatření, které nesnese odkladu (Pavlíček – Hřebejk, 1998: 163). V případě zákonných opatření se Senát nemůže rozhodnout jimi nezabývat, jak je tomu u běžných zákonů - Senát ale může vrátit návrh zákonného opatření vládě k dopracování (Kysela, 2005f: 188). Ústava také nehovoří o tom, jak moc může Senát svými pozměňovacími návrhy vládní návrh zákonného opatření změnit, čímž Senát v tomto směru nabývá na významu (Syllová, 2007e: 259). Zákonné opatření má však podmíněnou platnost, není-li schváleno na první schůzi Poslanecké sněmovny, pozbývá platnosti.<sup>33</sup>

Přijímání zákonných opatření v době rozpuštění Poslanecké sněmovny svěřuje Senátu do rukou značnou moc, jelikož v této situaci se Senát sám stává zákonodárcem. Nerozpustitelnost Senátu tuto instituci staví do funkce pojistky politického systému. Nerozpustitelnost má vyjadřovat kontinuitu zákonodárné moci a zabránit případnému chaosu (Pehe, 1996). Na druhou stranu pravomoc přijímat zákonná opatření má Senát spíše v teoretické rovině, protože rozpuštění Poslanecké sněmovny by při současné právní úpravě bylo něčím ojedinělým. Podle Jana Kysely jsou důvody rozpuštění Poslanecké sněmovny dokonce téměř nesplnitelné (Kysela, 2004: 487).

---

<sup>32</sup> Čl. 33 odst. 2 ústavního zákona č.1/1993 Sb., *Ústava České republiky*, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>33</sup> Čl. 33 odst. 5 ústavního zákona č.1/1993 Sb., *Ústava České republiky*, ve znění pozdějších předpisů.

#### 5. 4. Kreační působnost

Kreační působnost spočívá v účasti Senátu na ustavování některých státních orgánů (Kysela, 2004: 493). Do této působnosti do nedávna spadala také účast Senátu na volbě prezidenta republiky. Rozhodnutím o přímé volbě prezidenta republiky se tak zúžila oblast kreačních kompetencí Senátu. Senát však disponuje ještě jednou velmi významnou kreační kompetencí, a to udělováním souhlasu se jmenováním soudců Ústavního soudu. Podle zákona o Ústavním soudu si prezident republiky vyžádá od Senátu souhlas se jmenováním soudce. Nedá-li Senát souhlas se jmenováním soudce, ten nemůže být platně jmenován a prezident musí vybrat jiného kandidáta (Kysela, 2005g: 408). Není-li však dán souhlas Senátu do 60 dnů od vyžádání jen proto, že Senát o věci v uvedené lhůtě nehlasoval, platí, že ke jmenování soudce byl Senátem souhlas dán.<sup>34</sup> Poprvé dal Senát souhlas se jmenováním soudce Ústavního soudu v roce 2000, jednalo se o jmenování soudce Jiřího Malenovského (Kysela – Kyselová Majovská, 2003: 119).

Mezi kreační kompetence Senátu spadá taktéž navrhování kandidátů na funkce veřejného ochránce práv a jeho zástupce (Kysela, 2004: 495). Veřejný ochránce práv je konkrétně volen Poslaneckou sněmovnou z kandidátů, z nichž dva navrhuje prezident republiky a dva Senát. Totéž se týká zástupce veřejného ochránce práv.<sup>35</sup> Současný veřejný ochránce práv Pavel Varvařovský je právě jedním z kandidátů nominovaných Senátem.<sup>36</sup>

Senát dále navrhuje ke jmenování prezidentovi republiky předsedu Úřadu pro ochranu osobních údajů a inspektory tohoto úřadu.<sup>37</sup> Senát ze svého středu volí také

---

<sup>34</sup> § 6 zákona o Ústavním soudu č. 182/1993 Sb., *Zákon ze dne 16. června 1993 o Ústavním soudu*, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>35</sup> § 2 odst. 1 a 4 zákona o veřejném ochránci č. 349/1999 Sb., *Zákon ze dne 8. prosince 1999, o veřejném ochránci práv*, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>36</sup> Česká televize. cz. *Senát nominoval na ombudsmana Varvařovského a Bányai*. 25. 8. 2010. Dostupné na: <http://www.ceskatelevize.cz/ct24/domaci/99419-senat-nominoval-na-ombudsmana-varvarovskeho-a-banyaie/>, datum náhledu: 10. 3. 2012.

<sup>37</sup> § 32 odst. 1 *Zákon o ochraně osobních údajů* č. 101/2000 Sb. *Zákon o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů*, ve znění pozdějších předpisů.

místopředsedu dozorčí rady Státního zemědělského intervenčního fondu (Kysela – Kyselová Majovská, 2003: 120).

## 5. 5. Další činnost Senátu

Mezi další činnosti Senátu, které jsou však veřejnosti méně známé, patří senátní účast na zahraniční politice. Senátoři jsou stejně jako poslanci členové meziparlamentních delegací, které reprezentují stát v parlamentních a podobných orgánech významných mezinárodních organizací (Kolář – Pecháček – Syllová, 2002: 129). Senát také v rámci tzv. parlamentní diplomacie vysílá své vlastní delegace do zahraničí a přijímá v Senátu delegace cizí. Úkolem parlamentní diplomacie je udržovat kontakty s ostatními státy a předcházet konfliktům (Kysela, 2004: 501). Senát parlamentní diplomacii provozuje v hojné míře a o konkrétních návštěvách a konferencích, odehrávajících se na půdě Senátu, nás mimo jiné informuje časopis „Senát“, který tato instituce vydává. Český Senát je také členem Asociace evropských Senátů, v roce 2003 Senát dokonce vystupoval jako hostitel této asociace. Tématem pražského setkání zástupců Senátu byla odlišnost parlamentních komor (Kysela, 2004b: 26). Asociace si klade za cíl především rozvoj vztahů mezi členy a podporu bikameralismu.<sup>38</sup>

Senát je také silně provázán se záležitostmi členství v Evropské unii. V druhém funkčním období si Senát zřídil výbor pro evropskou integraci, který posuzoval slučitelnost návrhů zákonů s evropským právem a kontroloval proces vyjednávání vstupu ČR do Unie (Kyselová Majovská – Morawska – Knotek - Fousková: 2006: 279). Výbor pro evropskou integraci byl po vstupu ČR do EU nahrazen výborem pro evropské

---

<sup>38</sup> Senát. cz. *Stanovy Asociace evropských senátů*. Dostupné na: [http://www.senat.cz/cinnost/akce/senateurope2006/stanovy.php?ke\\_dni=&O=8](http://www.senat.cz/cinnost/akce/senateurope2006/stanovy.php?ke_dni=&O=8) , datum náhledu: 5. 3. 2012.

záležitosti, jehož hlavní činností je projednávání vznikajících evropských právních norem na půdě Rady ministrů.<sup>39</sup>

Mezi další činnosti Senátu patří jeho kontakt s veřejností, který Senát praktikuje na základě institutu veřejného slyšení nebo prostřednictvím petic. Veřejné slyšení se koná k řešení určitého problému. Smyslem je projednat nějakou otázku v působnosti Senátu se znalci a dalšími kompetentními činiteli (Mezihorák, 2004: 10). Veřejné slyšení však nemusí být nutně spojeno s posuzováním jednotlivých zákonů. Jedná se o vážnou debatu o klíčových politických tématech, při které se může nebo nemusí vytvořit širší shoda na dané téma (Marks, 1999: 21). V praxi se rozlišuje veřejné slyšení celého Senátu a veřejné slyšení výboru. Veřejné slyšení výboru je téměř totožné s veřejným slyšením Senátu, ale koná se pouze na půdě výboru (Mezihorák, 2004: 10). Na konání veřejného slyšení v celém Senátu se musí komora usnést, a to na základě podnětu nejméně pěti senátorů nebo senátního výboru. První veřejné slyšení bylo věnováno postavení veřejnoprávních sdělovacích prostředků v ČR a v zemích EU (Kysela – Kyselová Majovská, 2003: 120). Ve veřejném slyšení byla také projednávána otázka vstupu ČR do NATO nebo EU (Kysela, 2004: 503).

V rámci veřejných slyšení se Senát sice otevírá veřejnosti, ale pouze určitému kompetentnímu okruhu lidí. Jen ti pozvaní mají právo aktivní účasti na jednání (Mezihorák, 2004: 10). V případě podávání petic občanů je však Senát otevřen všem bez rozdílu. Vyřizováním petic je pověřen *Výbor pro vzdělání, vědu, kulturu, lidská práva a petice*. Tento výbor posuzuje, zda petice splňuje požadované náležitosti. Pokud petice podepsalo více než 10 000 občanů, její projednání je po provedeném šetření zařazeno na pořad nejbližší senátní schůze.<sup>40</sup>

Na půdě Senátu se, jak bylo výše naznačeno, konají také různé semináře a konference, v rámci nichž Senát poskytuje prostor nejen zástupcům profesionálních

---

<sup>39</sup> Senát. cz. *Parlamentní kontrola agendy Evropské unie v Senátu*. Dostupné na: [http://www.senat.cz/evropa/zakladni/nasenu.php?ke\\_dni=18.10.2011&O=8](http://www.senat.cz/evropa/zakladni/nasenu.php?ke_dni=18.10.2011&O=8), datum náhledu: 5. 3. 2012.

<sup>40</sup> Senát.cz. *Veřejná slyšení; petice*. Dostupné na: [http://www.senat.cz/cinnost/slyseni\\_petice.php?ke\\_dni=06.03.2012&O=8](http://www.senat.cz/cinnost/slyseni_petice.php?ke_dni=06.03.2012&O=8), datum náhledu: 5. 3. 2012.

kruhů, ale také široké veřejnosti k vyjádření jejího názoru (Kysela – Kyselová Majovská, 2003: 121). V Senátu se tak konaly například konference na téma přímá volby prezidenta republiky<sup>41</sup> či konference řešící důchodovou reformu.<sup>42</sup>

## 5. 6. Vztah Senátu k moci výkonné a soudní

Vztah Senátu k moci výkonné je v současné době omezen zavedením zmíněné přímé volby prezidenta republiky. Doposud se Senát jako součást Parlamentu ČR podílel na této volbě. Co se týče vlády, ta je odpovědná pouze Poslanecké sněmovně. Senát vládu nemůže ani interpelovat. To, že Senát touto cestou nemůže upozorňovat na případné problémy ve vládě, není ale v mezinárodním srovnání obvyklé (Kysela, 2004: 502). Senátoři mohou od vlády požadovat jen informace a vysvětlení potřebná k výkonu jejich funkce.<sup>43</sup> Senát je s vládou svázán tedy pouze nepřímou. Členové vlády nejsou povinni dostavovat se na schůze Senátu nebo schůze jeho orgánů. Ministři se však obvykle dostavují na jednání výborů v roli navrhovatele, je-li projednáván jejich návrh zákona (Kysela, 2004: 564). Senátní vztah k moci soudní se týká zmíněné pravomoci dávat souhlas prezidentu republiky se jmenováním soudců Ústavního soudu. Dále článek 65 Ústavy dává Senátu významnou pravomoc mající vztah jak k moci soudní, tak i výkonné. Senát může podat ústavní žalobu na prezidenta republiky pro velezradu, ve věci pak rozhoduje Ústavní soud (Filip, 2001: 447). Pokud by bylo žalobě vyhověno, prezident republiky by byl navždy zbaven úřadu (Klíma, 2002: 492). Pravomoc ústavní žaloby proti prezidentu republiky byla svěřena Senátu s ohledem na nepřímou záruku osobní svobody prezidenta republiky, který má být ústavním činitelem stojícím nad stranami, Parlamentem a vládou. Prezident by tak neměl být žalován většinou ovládající

---

<sup>41</sup> Senát. cz. *Konference „Přímá volba prezidenta – změna Ústavy ČR“*. Dostupné na: <http://www.senat.cz/zpravodajstvi/zprava.php?id=779>, datum náhledu: 5. 3. 2012.

<sup>42</sup> Senát. cz. *Přepis Konference „Důchodová reforma – výzva i nebezpečí“ ze dne 24.3.2011*. Dostupné na: [http://www.senat.cz/cinnost/konference\\_seminare/duchodova\\_reforma\\_vyzva\\_i\\_nebezpeci/prepis\\_konference\\_k\\_duchodove\\_reforme.php?ke\\_dni=&O=8](http://www.senat.cz/cinnost/konference_seminare/duchodova_reforma_vyzva_i_nebezpeci/prepis_konference_k_duchodove_reforme.php?ke_dni=&O=8), datum náhledu: 5. 3. 2012.

<sup>43</sup> § 12 odst. 1 Jednacího řádu Senátu č. 107/1999 Sb., *Zákon ze dne 11. května 1999 o jednacím řádu Senátu*, ve znění pozdějších předpisů.



Poslaneckou sněmovnu a vládu současně, proto se počítalo se Senátem, kde se předpokládá odlišné politické složení (Hendrych – Svoboda, 1998: 110).

## 6 Fungování Senátu v praxi

Ústava sice garantuje Senátu určité pravomoci, větší váhu má však to, jak se Senát chová v praxi. Pozorováním faktického fungování Senátu můžeme lépe zhodnotit, zda má Senát v našem politickém systému své místo.

### 6. 1. Senát Parlamentu ČR jako komora regionů

Ačkoliv se při tvorbě Ústavy ČR uvažovalo o koncepci Senátu reprezentujícího regiony, tj. určité správní celky, byla zvolena jiná varianta, která mínila Senát konstruovat, jak je uvedeno ve třetí kapitole, především jako pojistku stability politického systému a v neposlední řadě instituci podílející se na zkvalitňování zákonodárství. O výkonu reprezentační funkce Senátu nebyla řeč. Při úvaze o Senátu jako regionální komoře se však uvažovalo o variantě, kdy by byli senátoři voleni většinovým volebním systémem v jednomandátových obvodech a logicky by se tak vytvořila vazba senátora k volebnímu obvodu, v němž kandiduje. Zmíněný volební systém byl i přesto, že Senát není oficiálním reprezentantem regionů, zachován, což je jeden z možných důvodů, proč se v souvislosti se Senátem hovoří o jeho spontánní regionalizaci.<sup>44</sup>

Neoficiální spojení senátorů s určitým regionem, resp. volebním obvodem, kde senátor kandiduje, dokazuje to, že pokud senátní kandidáti chtějí uspět, je téměř nezbytné, aby jejich volební program byl postaven i na zájmech lokální politiky (Lebeda – Vlachová – Řeháková, 2009: 58). Senátoři se do značné míry stávají mluvčími a obhájci lokálních zájmů (Pithart, 2001: 7). Otázkou však zůstává, co z naslibovaných úkolů mohou senátoři ve své pozici skutečně splnit. Senát na propojení s regiony není formálně konstruován. Senátoři však tvrdí, že mohou

---

<sup>44</sup> Mimo termínu spontánní regionalizace se dále se můžeme setkat také s termíny „komunalizace“ či „lokalizace“. (Kysela, 2004: 566).

například ovlivnit projekty v konkrétní oblasti uplatněním svého vlivu.<sup>45</sup> Činnost některých senátorů je skutečně regionálního dosahu, bývají zainteresováni v různých regionálních projektech (Kysela, 2004: 566).

O spontánní regionalizaci Senátu ve smyslu propojení Senátu s komunální politikou svědčí i vysoký podíl komunálních politiků zasedajících v senátních lavicích (Kouřimský, 2007: 20). Po celou dobu fungování druhé komory v jejích řadách převažují nad ostatními profesemi starostové, primátoři, vysocí státní úředníci a další lidé z veřejné správy (Kyselová Majovská – Morawska – Knotek – Fousková, 2006: 287). Šanci na zvolení komunálních politiků do senátních lavic zvyšuje i předpoklad, že lépe než ostatní znají svůj volební obvod či jeho část a mohou tak přitáhnout voliče reakcí na aktuální problémy oblasti, ačkoliv je otázkou, jak slibovaných cílů dosáhnou. Napomáhá jim jistě také fakt, že jako komunální politici patří k dobře známým osobnostem v obvodu a volič logicky raději volí známější tvář.

Celkové i přes jistou překážku, že Senát oficiálně reprezentantem regionů není, jeho spontánní regionalizace přispívá k větší společenské pluralitě. Senát netvoří jen institucionální protiváhu Poslanecké sněmovně, ale také protiváhu zájmovou (Kysela, 2004: 106). Kdyby se však v souvislosti se spontánní senátní regionalizací Senát stal oficiálním reprezentantem určitých územních celků, zřejmě by mu to pomohlo k hlubšímu ukotvení v českém politickém systému.

## 6. 2. Vliv Senátu na legislativní proces v souvislosti se složením komor

Cílem následujících řádků je ukázat a vyhodnotit, jak Senát Parlamentu ČR vykonává jednu ze svých nejdůležitějších činností, kterou je účast na legislativním procesu, a zda má v tomto směru nějaký vliv. Zároveň je zohledněno, jaké bylo v jednotlivém funkčním období složení Senátu versus složení Poslanecké sněmovny.

---

<sup>45</sup> Idnes.cz. *Kandidáti do Senátu bojují o přízeň voličů. Slibují i nemožné.* 18. 10. 2010. Dostupné na: [http://zpravy.idnes.cz/kandidati-do-senatu-bojuji-o-prizen-volicu-slibuji-i-nemozne-prm-/domaci.aspx?c=A100918\\_1452307\\_domaci\\_spi](http://zpravy.idnes.cz/kandidati-do-senatu-bojuji-o-prizen-volicu-slibuji-i-nemozne-prm-/domaci.aspx?c=A100918_1452307_domaci_spi), datum náhledu: 10. 3. 2012.

Předpokládá se, že při stejném složení komor budou komory v rozhodování více jednotné, do jisté míry se tak může ztrácet možnost druhé komory tu první účinně kontrolovat a brzdit. Jak bylo uvedeno na začátku práce, teoreticky je bikameralismus efektivním pouze za podmínky odlišnosti komor, zejména pak odlišného složení. Co se týče samotného složení parlamentních komor, nemusí se jednat o věc rozhodující, důležité je zohlednit i vytváření koalic uvnitř komor, ať už vládních nebo hlasovacích. V následujícím textu jsou zohledněny zejména vládní koalice. Podstatné je ještě upozornit, že v Senátu se nemusí odrážet ta samá koaliční spojení jako v Poslanecké sněmovně (Kysela, 2004: 541). Nesmíme opomenout, že senátoři jsou voleni odlišným volebním způsobem, který by měl vyvolávat slabší stranickou disciplínu a spíše senátory poutat ke svému volebnímu obvodu, jak bylo uvedeno v předchozí podkapitole.

Pokud se podíváme na první funkční období Senátu, tj. do let 1996 – 1998, dominovala mu pravice. Nejpočetněji byla zastoupena ODS, která za předpokladu, že by se v Senátu odrážela sněmovní vládní koalice, spolu s KDU – ČSL a ODA dohromady měla 53 senátorů (Kancelář Senátu, 2005: 25). Co se týče situace v Poslanecké sněmovně, ta byla tedy stejně jako Senát ovládána pravíci v čele s nejsilnější stranou ODS.<sup>46</sup> V červnu 1998 však proběhly předčasné volby do Poslanecké sněmovny, kdy se nejsilnější stranou sestavující menšinovou vládu stává ČSSD se 74 mandáty.<sup>47</sup> V této době byl uzavřen známý pakt o politické stabilitě mezi ODS a ČSSD, tzv. opoziční smlouva (Kysela, 2003c: 282). Ve svém prvním funkčním období Senát projednal celkem 111 zákonů, z nichž 84 schválil (Sobotka – Pithart – Kancelář Senátu, 2005: 25). Mezi schválenými návrhy bylo i pět ústavních zákonů. Sedmnáct návrhů zákonů bylo vráceno Poslanecké sněmovně s pozměňovacími návrhy, devět z nich přijala Sněmovna v senátním znění. Pět návrhů zákonů bylo

---

<sup>46</sup> Volby. cz. *Volby do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky konané ve dnech 31.5. - 1. 6.1996*. Dostupné na: <http://www.volby.cz/pls/ps1996/u610>, datum náhledu: 10. 3. 2012.

<sup>47</sup> Volby. cz. *Volby do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky konané ve dnech 19. - 20. 6.1998*. Dostupné na: <http://volby.cz/pls/ps1998/u610>, datum náhledu 10. 3. 2012.

Senátem zamítnuto, z toho pouze v jednom byl přehlasován Poslaneckou sněmovnou, která zákon přes senátní odpor přijala. (Kysela, 2004: 546). Z výše uvedeného vidíme, že Senát ve svém prvním funkčním období Poslanecké sněmovně příliš neodporoval, což se odráží v počtu projednaných schválených zákonů a poměrně nízkém počtu zákonů, u nichž byly přijaty pozměňovací návrhy. Můžeme říci, že komory se celkem respektovaly, což může být dáno zprvu identickým složením a poté sice odlišným složením komor, které ale mazalo uzavřené partnerství mezi ODS a ČSSD. Senát do činnosti Poslanecké sněmovny příliš nezasahoval, ale pokud ano, jeho připomínky byly z větší části respektovány. Obě komory, zjednodušeně řečeno, fungovaly jako sehraný tým a Senát byl slabou součástí.

V druhém funkčním období Senátu v letech 1998 – 2000 je stále nejsilnější stranou v Senátu ODS, ve velmi těsném závěsu za ní je ČSSD (Sobotka – Pithart – Kancelář Senátu, 2005: 31). Vzhledem k podobnému složení komor jako v předchozím období a trvání opoziční smlouvy nepovažují za důležité toto období podrobně rozebírat. Lze jen dodat, že Senát byl ve svých pozměňovacích návrzích celkem úspěšný, dvě třetiny z nich byly přijaty. (Kysela, 2004: 547).

Ve třetím funkčním období v letech 2000 – 2002 je nepočetnější senátní stranou stejně jako ve dvou předchozích funkčních obdobích ODS, hned za ní je KDU – ČSL (Sobotka – Pithart – Kancelář Senátu, 2005: 41). V Poslanecké sněmovně je od posledních voleb v roce 1998 situace nezměněna, a to včetně trvání opoziční smlouvy, což znamená, že co do zastoupení jsou nejsilnějšími stranami ODS v Senátu a ČSSD v Poslanecké sněmovně. Ty mezi sebou však mají smluvené spojení, jak je výše uvedeno, podporující menšinovou vládu ČSSD s cílem garance politické stability. Vzájemné nesváry se nepředpokládají. Opět se potvrdila značná úspěšnost senátních pozměňovacích návrhů, stejně jako v předchozím období zhruba dvě třetiny z nich byly přijaty. Senát zamítl dvanáct zákonů, z toho úspěšně zabránil přijetí sedmi zákonů, ve zbylých pěti případech návrhů zákonů byl přehlasován (Kysela, 2004: 548). Toto období ukazuje na smysluplnou činnost Senátu, zejména na úspěšné vykonávání funkce legislativně – korektivní. Senát byl úspěšný v pozměňovacích

návrzích i zamítnutých zákonech, kdy ve více než polovině případů z jím zamítnutých zákonů nebyl Poslaneckou sněmovnou přehlasován.

Ve čtvrtém senátním funkčním období od roku 2002 do roku 2004 je standardně nejsilnější senátní stranou ODS s 26 senátorskými křesly, naopak počet senátorů z ČSSD klesl (Sobotka – Pithart – Kancelář Senátu, 2005: 51). Sociální demokraté se ale po volbách do Poslanecké sněmovny v roce 2002 stávají se sedmdesáti mandáty nejpočetnější stranou<sup>48</sup>, která v čele s Vladimírem Špidlou utvoří koaliční vládu.<sup>49</sup> V tomto funkčním období senátoři celkem projednali 260 návrhů zákona. Z toho tři návrhy ústavních zákonů, z nich ke dvěma vyslovili souhlas, jeden vrátili s pozměňovacími návrhy. Celkem bylo schváleno 125 návrhů zákonů. S pozměňovacími návrhy bylo Poslanecké sněmovně vráceno 67 návrhů zákonů, z toho bylo 43 schváleno v senátním znění a tři nepřijaty vůbec. Zamítnuto bylo deset zákonů, z toho v sedmi případech byl Senát Poslaneckou sněmovnou přehlasován (Sobotka – Pithart – Kancelář Senátu, 2005: 55). Nejpočetnější strana v Senátu a Poslanecké sněmovně je sice odlišná, je však třeba připomenout, že ani jedna strana nedisponovala v té či oné komoře většinou. Nelze tedy vyloženě říci, že Senát a Poslanecká sněmovna byly ovládány protipóly a vyvodit závěr jaký to má vliv na zákonodárny proces. Z tohoto případu lze s jistotou vyvodit jen to, že Senát opět uspěl v počtu pozměňovacích návrhů schválených v senátním znění.

V pátém funkčním období v letech 2004 – 2006 má jako tradičně nejpočetnější zastoupení v Senátu ODS, která navíc zaznamenala nárůst na 37 senátorských křesel. U vládní strany ČSSD se projevuje protichůdná tendence, senátory ztrácí. V tomto funkčním období je v Senátu zastoupena pouhými sedmi křesly (Sobotka – Pithart – Kancelář Senátu, 2005: 61). Senát v tomto období celkem projednal 241 návrhů

---

<sup>48</sup> Volby.cz. *Volby do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky konané ve dnech 14. - 15. 6. 2002*. Dostupné na:

<http://volby.cz/pls/ps2002/ps115?xjazyk=CZ&xv=12&xt=0&xkstrana=0&xkraj=0>, datum náhledu: 10. 3. 2012.

<sup>49</sup> Vlada. cz. *Přehled členů vlády*. 30. 4. 2009. Dostupné na: <http://www.vlada.cz/cz/clenove-vlady/historie-minulych-vlad/prehled-vlad-cr/1993-2007-cr/vladimir-spidla/prehled-ministru-24636/>, datum náhledu: 10. 3. 2012.

zákonů, z toho dva návrhy ústavního zákona, které oba zamítl. Schváleno bylo pouze 78 návrhů zákonů. Vráceno Poslanecké sněmovně s pozměňovacími návrhy bylo 103 zákonů, schváleno v senátním znění z toho bylo 56 zákonů, což je mírně nad polovinu. Proti předchozím rokům, kdy se dařilo prosazovat pozměňovací návrhy zhruba ve dvou třetinách, je to pokles. V 36 případech Senát návrh zákona zamítl, z toho přesně v polovině případů byl Poslaneckou sněmovnou přehlasován, což je naopak relativně dobrá bilance.<sup>50</sup> Oproti předchozím letům byl zaznamenán značně vyšší počet zákonů, u nichž Senát přijal pozměňovací návrhy a nižší počet těch, které byly nakonec schváleny v senátním znění. To může symbolizovat formování se větší vyhraněnosti komor, opoziční ODS posiluje v Senátu, kde naopak zastoupení vládnoucí ČSSD klesá.

V šestém funkčním období v letech 2006 – 2008 získává v Senátu většinu s 41 křesly ODS<sup>51</sup>, která je od voleb do 2006 zároveň nejpočetnější stranou Poslanecké sněmovny stojící v čele koaliční vlády.<sup>52</sup> Senát v šestém funkčním období projednal celkem 191 návrhů zákonů, z toho 143 schválil. Dvacet dva návrhů zákonů bylo vráceno Poslanecké sněmovně s pozměňovacími návrhy, z toho dvanáct bylo schváleno v senátním znění. Dva zákony byly zamítnuty, v obou případech byl však Senát přehlasován Poslaneckou sněmovnou.<sup>53</sup> V tomto období si nelze nevšimnout vysokého počtu projednaných schválených návrhů zákonů a velmi nízkého počtu zákonů zamítnutých a ve srovnání například s pátým funkčním obdobím i nízkého počtu zákonů, k nimž byly přijaty pozměňovací návrhy, což by mohlo souviset

---

<sup>50</sup> Senát.cz. *Zpráva o činnosti Senátu a jeho orgánů od zahájení 5. funkčního období dne 15. prosince 2004 do 31. prosince 2005*. Dostupné na: [http://www.senat.cz/cinnost/zpravy/vyrzpr05.php?ke\\_dni=&O=8](http://www.senat.cz/cinnost/zpravy/vyrzpr05.php?ke_dni=&O=8), datum náhledu: 10. 3. 2012 a Senát. cz. *Zpráva o činnosti Senátu a jeho orgánů od dne 1. ledna 2006 do konce 5. funkčního období (29. listopadu 2006)* Dostupné na:

[http://www.senat.cz/cinnost/zpravy/vyrzpr06.php?ke\\_dni=&O=8](http://www.senat.cz/cinnost/zpravy/vyrzpr06.php?ke_dni=&O=8), datum náhledu: 10. 3. 2012.

<sup>51</sup> Idnes.cz. *Volby 2006. Senátní volby 2. kolo*. Dostupné na: <http://volby.idnes.cz/senat-2006.asp?obvod=0&typ=mandaty>, datum náhledu: 10. 3. 2012.

<sup>52</sup> Volby. cz. *Volby do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky konané ve dnech 2. - 3. 6.2006*. Dostupné na: <http://volby.cz/pls/ps2006/ps124?xjazyk=CZ&xkraj=0&xstrana=0&xv=2>, datum náhledu: 10. 3. 2012.

<sup>53</sup> Senát.cz. *Zpráva o činnosti Senátu a jeho orgánů od dne 29. listopadu 2006 do 31. prosince 2007*. Dostupné na: [http://www.senat.cz/cinnost/zpravy/vyrzpr07.php?ke\\_dni=&O=8](http://www.senat.cz/cinnost/zpravy/vyrzpr07.php?ke_dni=&O=8), datum náhledu: 10. 3. 2012. a Senát.cz. *Zpráva o činnosti Senátu a jeho orgánů v roce 2008*. Dostupné na: <http://www.senat.cz/cinnost/zpravy/vyrzpr08.pdf>, datum náhledu: 10. 3. 2012.

v podstatě se shodným složením komor, které jsou tak i podobného názoru. Stejně jako v prvním funkčním období parlamentní komory připomínají relativně sehraný tým, kde je ale Senát slabou, neprojevující se součástí tohoto týmu.

V letech 2008 – 2010 Senát vykonával sedmé funkční období. V tomto období má tradičně největší zastoupení v Senátu ODS stejně jako v dolní komoře, druhá je ČSSD, která ale zaznamenává velký nárůst v počtu senátorů. Ve volbách 2008 tvoří 85% nově zvolených senátorů právě kandidáti ČSSD. V tomto období Senát projednal celkem 181 návrhů zákonů postoupených Poslaneckou sněmovnou, z toho 134 schválil. Dvacet sedm návrhů zákonů vrátil Poslanecké sněmovně s pozměňovacími návrhy, z toho v patnácti případech byl přijat zákon v senátním znění. K osmi návrhům se Senát vyjádřil zamítavě, pět zákonů nakonec Poslanecká sněmovna přes odmítavé stanovisko Senátu přijala.<sup>54</sup>

Senátní volby 2010 znamenají obrat, jelikož poprvé v historii českého Senátu zde většinu s 41 křesly získává ČSSD, druhá ODS má o celých 16 křesel méně.<sup>55</sup> Ačkoliv má ČSSD i nejvíce mandátů v Poslanecké sněmovně, vládne ODS v koalici s TOP 09 a Věcmi veřejnými. V Senátu má tedy převahu levice, v Poslanecké sněmovně naopak pravice. V prvním roku osmého funkčního období Senát projednal celkem 136 návrhů zákonů, z nichž 78 schválil, 36 vrátil Poslanecké sněmovně s pozměňovacími návrhy, z toho bylo přijato v senátním znění 15 návrhů zákonů a jeden nepřijat vůbec. Z celkového počtu 19 návrhů zákonů, k nimž se Senát vyjádřil zamítavě, v 18 případech poslanci Senát přehlasovali a zákon přijali (Kyselová – Knotek, 2012: 8). Při takto odlišném složení komor můžeme už po skončení první poloviny funkčního období pozorovat oproti předchozím letům nižší úspěšnost

---

<sup>54</sup> Senát.cz. *Zpráva o činnosti Senátu a jeho orgánů v roce 2009*. Dostupné na: <http://www.senat.cz/cinnost/zpravy/vyrzpr09.pdf>, datum náhledu: 10. 3. 2012. a Senát. cz. *Zpráva o činnosti Senátu a jeho orgánů v roce 2010*. Dostupné na: <http://www.senat.cz/cinnost/zpravy/vyrzpr10.pdf>, datum náhledu: 10. 3. 2012.

<sup>55</sup> Idnes.cz. *Volby 2010. Senátní volby 2. kolo*. Dostupné na: <http://volby.idnes.cz/senat-2010.asp?obvod=0&typ=mandaty>, datum náhledu: 10. 3. 2012.



senátních pozměňovacích návrhů a relativně vysoký počet zamítnutých zákonů, v nichž byl téměř ve všech případech Senát nakonec přehlasován.

Jak již bylo zmíněno v předchozí kapitole, pojednávající o postavení Senátu v politickém systému České republiky, Senát je vybaven rovněž zákonodárnou iniciativou. Navrhovat zákony sice není jeho primární činností, ale neznamena to, že tuto pravomoc Senát nevyužívá. Pro představu v prvním desetiletí své činnosti, od prosince 1996 do konce roku 2006, Senát předložil Poslanecké sněmovně 41 zákonodárných iniciativ, z toho 14 jich bylo úspěšných a dočkaly se publikace ve Sbírce zákonů (Knotek, 2007: 4).

Z výše uvedeného můžeme vyvodit, že je Senát nejvíce úspěšný v pozměňovacích návrzích. Vliv složení obou parlamentních komor na zákonodárný proces byl v podstatě potvrzen. Při velmi podobném složení se parlamentní komory projevují spíše jako sehraný tým, kde je ale spíše pasivní Senát slabou součástí týmu. Pokud bylo složení komor spíše odlišné, Senát se projevoval více vyhraněně, ale se svými zásahy do legislativního procesu příliš neuspěl, což lze pozorovat v pátém a první polovině osmého funkčního období. Jsou zde však i funkční období, kdy o sobě Senát dával celkem úspěšně znát. To bylo například třetí funkční období, kdy bylo složení komor sice odlišné, ovšem nejsilnější strany každé z nich měly mezi sebou uzavřeno smluvní spojení, jak je výše uvedeno.

Důležité je upozornit, že u současného osmého funkčního období je však zhodnocen jen první rok, tudíž se jedná o ukazatel spíše orientační. K tomu, aby byly tyto poznatky s jistotou potvrzeny nebo vyvráceny, by bylo třeba hlubší analýzy, která není předmětem této práce.

## 7 Závěr

Česká republika je příkladem nerovného bikameralismu, Senát na základě ústavou svěřených pravomocí, až na výjimky, plní funkci poradního orgánu, projevující se zejména v zákonodárném procesu. Je třeba si uvědomit, že s tímto cílem byl také konstruován a na počátku 90. let zvítězila koncepce, která hodlala vytvořit instituci Senátu jako ústavní pojistku stability politického systému a instituci zajišťující kvalitu zákonodárství. Senát tedy ani neměl být vyrovnaným partnerem Poslanecké sněmovny.

Pokud bychom měli zhodnotit, jak Senát plní své funkce - ústavní pojistkou a stabilizátorem politického systému Senát je, jelikož k přijetí ústavního zákona je nutný souhlas obou komor. V jistém směru je zde ale Senát přece jen oslaben, protože k přijetí ústavního zákona se vyžaduje třípětinový souhlas všech poslanců a třípětinový souhlas pouze všech přítomných senátorů. Je tedy snazší, aby zákon v Senátu prošel, a tím je váha Senátu částečně oslabena. Přes výše uvedené Senát při tak zásadním aktu, jako je přijetí ústavního zákona, nelze obejít. Fakt, že musí být ústavní zákon odsouhlasen oběma komorami, by měl zabránit náhlým změnám a radikálním zvrátům ústavy a v neposlední řadě je tak posílen i demokratický prvek. Jako stabilizační činitel Senát působí i při schvalování významných zákonů a kroků, o nichž je rozhodováno podle zásad rovného bikameralismu, kdy je k jejich přijetí vyžadován souhlas obou parlamentních komor. Jedná se například o ratifikaci mezinárodních smluv, volební zákon nebo o usnesení o vyhlášení válečného stavu. Nelze opomenout ani situaci, kdy by došlo k rozpuštění Poslanecké sněmovny a Senát by v tomto případě vydáváním zákonných opatření zabraňoval možnému chaosu. Je sice nepravděpodobné, že by k této situaci docházelo, přesto je dobré mít nějakou pojistku, kterou v tomto případě Senát je.

Co se týče podílu Senátu na běžném zákonodárství, zde má Senát pozici značně slabou a skutečně je spíše poradním orgánem. Běžné zákonodárství, které je logicky projednáváno ve větší míře než například ústavní zákonodárství, je schvalováno podle

zásad nerovného bikameralismu, kdy rozhodující slovo přísluší Poslanecké sněmovně. Vliv Senátu na zákonodárny proces se ovšem, podle poznatků popsanych v poslední kapitole, v dosavadních senátních funkčních obdobích měnil. Ze získaných poznatků vyplývá, že jistý vliv na postavení Senátu v zákonodárném procesu má pravděpodobně paralelní složení obou parlamentních komor, a to i přesto, že by senátoři měli být díky většinovému volebnímu systému méně ovlivněni svou příslušností k politické straně. V období obdobného složení obou parlamentních komor je viditelná větší shoda mezi oběma komorami, čímž ale Senát ztrácí na významu, jelikož podobně složené komory nemusí sloužit jako užitečná záruka. Naopak v obdobích spíše odlišného složení si komory více odporují, respektive lze konstatovat, že se opozice snaží realizovat v rámci působení v Senátu. Zde se ale v sledovaných funkčních obdobích projevuje nižší senátní vliv, a to zejména v pozměňovacích návrzích. Celkově Senát nejvíce uplatňuje svůj vliv právě prostřednictvím pozměňovacích návrhů, které jsou obecně z jeho zásahů do legislativního procesu nejúspěšnější. Na základě uvedeného si dovoluji tvrdit, že Senát plní svoji legislativně – korektivní funkci a nelze říci, že by ho Poslanecká sněmovna ve všem přehlasovala nebo nedokázal zabránit přijetí nějakého zákona. Je ale nutno podotknout, že je v tomto směru dost omezen a z jím navrhovaných vet a změn projde jen to, co Poslanecká sněmovna nakonec uzná za vhodné. Vzhledem k tomu, že se jako nejúspěšnější ze senátních zásahů do legislativního procesu jeví pozměňovací návrhy, nebylo by na škodu, aby o nich Poslanecká sněmovna hlasovala například v blocích podle jejich charakteru a ne v jednom bloku, kam jsou shrnuty všechny pozměňovací návrhy k danému návrhu zákona, jak je tomu dosud. Možná by bylo dobré při hlasování například oddělit od sebe technické a obsahové pozměňovací návrhy do dvou skupin, což by mohlo zvýšit úspěšnost těchto pozměňovacích návrhů. Navíc se mi zdá nerozumné hlasovat najednou o pozměňovacích návrzích, které mohou mít různý charakter. Lze předpokládat, že by tak pozměňovacím návrhům Senátu, už při jejich rozdělování, byla věnována větší pozornost a Senát by to v tomto směru mohlo posílit. Vyloženě oddělené hlasování o každém pozměňovacím návrhu, týkajícím se stejného návrhu zákona - z důvodu zpomalení legislativního procesu nevidím jako dobré řešení.

Postavení Senátu by také mohlo zlepšit, kdyby v případě prezidentského zamítnutí již schváleného zákona rozhodoval o osudu tohoto vetovaného zákona spolu s Poslaneckou sněmovnou. Souhlas Senátu je potřeba při podstatných otázkách týkajících se našeho státu, viz projednávání zákonů podle zásad rovného bikameralismu, a v případě zásahu prezidenta republiky, navíc ještě v parlamentním systému, se s největší pravděpodobností také jedná o otázku vážnějšího charakteru. Nerozumím tomu, proč je tedy Senát z hlasování o prezidentem vetovaném zákonu vyloučen. Navíc, jak je v práci uvedeno, to že o vetovaném zákonu rozhoduje pouze Poslanecká sněmovna, je v parlamentních systémech spíše výjimkou.

Dále by mohl být Senát posílen směrem k moci výkonné tím, že by získal právo interpelovat vládu. Fakt, že je vláda odpovědná pouze Poslanecké sněmovně, nezakládá důvod, proč by senátoři taktéž nemohli interpelovat členy vlády, jejíž návrhy zákonů mnohdy projednávají. Pravda asi je, že tato praxe do jisté míry funguje, jelikož se někteří ministři dostavují na jednání výborů Senátu v roli navrhovatele zákona, ale není to jejich povinností.

Senát mimo výše jmenované funkce má také kreační působnost, tj. podílí se na ustavování některých státních orgánů. Od svého ustavení se podílel na volbě prezidenta republiky, tuto pravomoc však, jak je obecně známo, z důvodu zavedení přímé volby prezidenta republiky již nadále vykonávat nebude. Významné je senátní udělování souhlasu se jmenováním soudce Ústavního soudu ČR, a pokud se Senát vyjádří zamítavě, prezident soudce nemůže jmenovat do funkce. Dále Senát například spolu s prezidentem republiky navrhuje kandidáty na veřejného ochránce práv.

Jsou zde i málo známé činnosti, na nichž se Senát podílí. Mezi ně patří především účast na zahraniční politice a senátní kontakt s veřejností prostřednictvím petic a tzv. institutu veřejného slyšení. Tyto činnosti navíc Senát vyvíjí nad rámec kompetencí, které mu garantuje Ústava ČR. Rovněž se na půdě Senátu konají různé konference a semináře, které se mnohdy týkají aktuálních témat, jako byla právě zmíněná přímá volba prezidenta republiky nebo důchodová reforma. Senát se tedy ve

své činnosti neomezuje pouze na výkon garantovaných kompetencí, ale vyvíjí i další aktivity.

Ačkoliv Senát oficiálně nevykonává reprezentační funkci, je úzce spojen s regiony také tím, že v Senátu zasedá značné množství komunálních politiků, volební programy senátních kandidátů rovněž bývají spojeny s lokalitou, kde kandidují. Oficiální spojení Senátu s regiony a současné vybavení Senátu dalšími k tomu potřebnými pravomocemi by také bylo jednou z možností, jak posílit postavení Senátu a zabránit tak spekulacím o jeho potřebnosti.

Vliv na debaty o potřebnosti či nepotřebnosti Senátu má samozřejmě také historie, která neposkytuje obraz vždy dobře fungujících druhých parlamentních komor. Je však potřeba hledět dopředu a uvědomit si, že druhé komory v minulosti neměly zcela shodné pravomoci a celkově nevykonávaly zcela stejnou činnost jako současný Senát. Byly historicky zasazeny do zcela jiného prostředí. To, že byl Senát od roku 1993 zakotven v Ústavě ČR a fakticky zřízen až na konci roku 1996 rovněž nepodporuje dobrou senátní pověst - opět je ale potřeba vžít se do historického kontextu. Poslední česká zkušenost s bikameralismem spočívala ve fungování Federálního shromáždění, kdy druhá komora měla sloužit k rovnému zastoupení dvou národů. Po rozdělení ČSFR se mimo jiné zdálo, že pro relativně homogenní stát s jedním národem je druhá parlamentní komora zbytečná, na druhou stranu je třeba si však uvědomit, že reprezentační funkce není jediným smyslem fungování druhých parlamentních komor.

To, že Senát v podstatě funguje ve stínu kompetentně výrazně silnější Poslanecké sněmovny, není dostatečný důvod pro jeho zrušení. Celkově vzato nelze tvrdit, že by Česká republika nemohla bez Senátu fungovat, na druhou stranu na základě poznatků výše uvedených si dovolím tvrdit, že zde Senát má své místo. To ovšem nemění nic na tom, že by v určitých výše navrhovaných směrech mohl být posílen, čímž by nabyl na významu a do jisté míry i obhájil své místo v našem politickém systému.

## 8 Seznam zdrojů

### Primární zdroje

Česká televize.cz. *Senát nominoval na ombudsmana Varvařovského a Bányai*. 25. 8. 2010. Dostupné na: <http://www.ceskatelevize.cz/ct24/domaci/99419-senat-nominoval-na-ombudsmana-varvarovskeho-a-banyaie/>, datum náhledu: 10. 3. 2012.

Idnes.cz. *Kandidáti do Senátu bojují o přízeň voličů. Slibují i nemožné*. 18. 10. 2010. Dostupné na: [http://zpravy.idnes.cz/kandidati-do-senatu-bojuji-o-prizen-volicu-slibuji-i-nemozne-prm-/domaci.aspx?c=A100918\\_1452307\\_domaci\\_spi](http://zpravy.idnes.cz/kandidati-do-senatu-bojuji-o-prizen-volicu-slibuji-i-nemozne-prm-/domaci.aspx?c=A100918_1452307_domaci_spi), datum náhledu: 10. 3. 2012

Idnes.cz. *Volby 2006. Senátní volby 2. kolo*. Dostupné na: <http://volby.idnes.cz/senat-2006.asp?obvod=0&typ=mandaty>, datum náhledu: 10. 3. 2012.

Idnes.cz. *Volby 2010. Senátní volby 2. kolo*. Dostupné na: <http://volby.idnes.cz/senat-2010.asp?obvod=0&typ=mandaty>, datum náhledu: 10. 3. 2012

Jednací řád Federálního shromáždění č. 56/1969. *Zákon ze dne 5. června 1969 o jednacím řádu Federálního shromáždění Československé socialistické republiky*, ve znění pozdějších předpisů.

Jednací řád Poslanecké sněmovny č. 90/1995 Sb., *Zákon ze dne 19. dubna 1995 o jednacím řádu Poslanecké sněmovny*, ve znění pozdějších předpisů.

Jednací řád Senátu č. 107/1999 Sb., *Zákon ze dne 11. května 1999 o jednacím řádu Senátu*, ve znění pozdějších předpisů.

Návrh ústavního zákona - sněmovní tisk č. 989 z roku 1994, *Návrh skupiny poslanců P. Buzkové a dalších na vydání ústavního zákona, kterým se mění ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky*.

Senát.cz. *Zpráva o činnosti Senátu a jeho orgánů od zahájení 5. funkčního období dne 15. prosince 2004 do 31. prosince 2005*. Dostupné na: [http://www.senat.cz/cinnost/zpravy/vyrzpr05.php?ke\\_dni=&O=8](http://www.senat.cz/cinnost/zpravy/vyrzpr05.php?ke_dni=&O=8), datum náhledu: 10. 3. 2012.

Senát.cz. *Zpráva o činnosti Senátu a jeho orgánů od dne 1. ledna 2006 do konce 5. funkčního období (29. listopadu 2006)*. Dostupné na: [http://www.senat.cz/cinnost/zpravy/vyrzpr06.php?ke\\_dni=&O=8](http://www.senat.cz/cinnost/zpravy/vyrzpr06.php?ke_dni=&O=8), datum náhledu: 10. 3. 2012.

Senát.cz. *Zpráva o činnosti Senátu a jeho orgánů od dne 29. listopadu 2006 do 31. prosince 2007*. Dostupné na:  
[http://www.senat.cz/cinnost/zpravy/vyrzpr07.php?ke\\_dni=&O=8](http://www.senat.cz/cinnost/zpravy/vyrzpr07.php?ke_dni=&O=8), datum náhledu: 10. 3. 2012.

Senát.cz. *Zpráva o činnosti Senátu a jeho orgánů v roce 2008*. Dostupné na:  
<http://www.senat.cz/cinnost/zpravy/vyrzpr08.pdf>, datum náhledu: 10. 3. 2012.

Senát.cz. *Zpráva o činnosti Senátu a jeho orgánů v roce 2009*. Dostupné na:  
<http://www.senat.cz/cinnost/zpravy/vyrzpr09.pdf>, datum náhledu: 10. 3. 2012.

Senát. cz. *Zpráva o činnosti Senátu a jeho orgánů v roce 2010*. Dostupné na:  
<http://www.senat.cz/cinnost/zpravy/vyrzpr10.pdf>, datum náhledu: 10. 3. 2012.

Usnesení ČNR č. 5/1993 Sb. *Usnesení České národní rady z dne 15. prosince 1992 k přijetí ústavního zákona České národní rady o opatřeních souvisejících se zánikem České a Slovenské Federativní Republiky*, ve znění pozdějších předpisů.

Ústavní zákon č.1/1993 Sb., *Ústava České republiky*, ve znění pozdějších předpisů.

Ústavní zákon č. 43/1971 Sb., *Ústavní zákon z 6. července 1971, kterým se mění čl. 86 Ústavy a čl. 30 a 103 ústavního zákona o československé federaci* ve znění pozdějších předpisů.

Ústavní zákon č. 110/1998 Sb., *Ústavní zákon ze dne 22. dubna 1998 o bezpečnosti České republiky*, ve znění pozdějších předpisů.

Ústavní zákon Československé republiky č. 121/1920 Sb., *Zákon ze dne 29. února 1920, kterým se uvozuje Ústavní listina Československé republiky*, ve znění pozdějších předpisů.

Volby.cz. *Volby do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky konané ve dnech 31.5. - 1. 6.1996*. Dostupné na:  
<http://www.volby.cz/pls/ps1996/u610>, datum náhledu: 10. 3. 2012.

Volby.cz. *Volby do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky konané ve dnech 19. - 20. 6.1998*. Dostupné na: <http://volby.cz/pls/ps1998/u610>, datum náhledu 10. 3. 2012.

Volby cz. *Volby do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky konané ve dnech 14. - 15. 6. 2002*. Dostupné na:  
<http://volby.cz/pls/ps2002/ps115?xjazyk=CZ&xv=12&xt=0&xkstrana=0&xkraj=0> , datum náhledu: 10. 3. 2012.

Volby.cz. *Volby do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky konané ve dnech 2. - 3. 6.2006.* Dostupné na:  
<http://volby.cz/pls/ps2006/ps124?xjazyk=CZ&xkraj=0&xstrana=0&xv=2>, datum  
náhledu: 10. 3. 2012.

Volební zákon č. 247/1995 Sb., *Zákon ze dne 27. září 1995 o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů*, ve znění pozdějších předpisů.

Vlada.cz. *Přehled členů vlády.* 30. 4. 2009. Dostupné na:  
<http://www.vlada.cz/cz/clenove-vlady/historie-minulych-vlad/prehled-vlad-cr/1993-2007-cr/vladimir-spidla/prehled-ministru-24636/>, datum náhledu: 10. 3. 2012.

Zákon o ochraně osobních údajů č. 101/2000 Sb. *Zákon o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů*, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon o Ústavním soudu č. 182/1993 Sb., *Zákon ze dne 16. června 1993 o Ústavním soudu*, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon o veřejném ochránci práv č. 349/1999 Sb., *Zákon ze dne 8. prosince 1999 o veřejném ochránci práv*, ve znění pozdějších předpisů.



## Literatura

Balík, Stanislav – Hloušek, Vít – Holzer, Jan – Šedo, Jakub (2007). *Politický systém v českých zemích*. Brno: Masarykova univerzita.

Benešová, Libuše (2006). Pamětnické poznámky k 10. výročí ustavení Senátu (1996 – 2006). In: Kysela, Jan ed. *Parlamenty a jejich funkce v 21. století. Sborník příspěvků k 10. výročí ustavení Senátu Parlamentu České republiky*. Praha: Eurolex Bohemia, s. 37-41.

Broklová, Eva (2001). Senát třikrát v historii Československa a České republiky. In: Mansfeldová, Zdenka ed. *Vztah Poslanecké sněmovny a Senátu České republiky*. Praha: Sociologický ústav AV ČR, s. 5-9.

Cabada, Ladislav (2003). Politický systém první Československé republiky. In: Vodička, Karel – Cabada, Ladislav. *Politický systém České republiky. Historie a současnost*. Praha: Portál, s. 15-44.

Čižmár, Ivo – Linek, Lukáš – Sokol, Petr (1999). Legislativní proces v České republice. *Parlamentní zpravodaj*. 9/1999, s. 26-30.

De Miñón, Miguel Herrero (1975). The Passing of Bicameralism. *The American Journal of Comparative Law*. 2/1975. s. 236-254.

Dušek, Bohumil (2000). Z historie Senátu ČSR. *Senát* 4/2000, s. 17.

Filip, Jan (2001). *Vybrané kapitoly ke studiu ústavního práva*. Brno: Masarykova univerzita.

Filip, Jan (2003). K historii Senátu: Od jeho zřízení až po ustavení. *Senát* 1/2003, s. 22-24.

Filip, Jan (2003b). Deset let Ústavy ČR: východiska, stav, perspektivy. In: Kysela, Jan ed. *Deset let Ústavy České republiky: východiska, stav, perspektivy*. Praha: Eurolex Bohemia, s. 25–53.

Filip, Jan (2003c). The Senate in the Constitutional system Czech republic. In: Kysela, Jan – Pelant, Pavel eds. *The Czech Senat. History and presence*. Praha: HQ Kontakt, s. 69-89.

Filip, Vojtěch (1993). První ústava České republiky. In: *První ústava České republiky*. České Budějovice: IM – Market, nečíslováno.

Gerloch, Aleš – Hřebejk, Jiří (2002). Ústavní vývoj. In: Gerloch, Aleš – Hřebejk, Jiří – Zoubek, Vladimír. *Ústavní systém České republiky. Základy českého ústavního práva*. Praha: Prospektrum, s. 9-69.

- Hendrych, Dušan – Svoboda, Cyril a kol (1997). *Ústava České republiky. Komentář*. Praha: C. H. Beck.
- Horská, Zuzana (2005). Komentář k ústavnímu čl. 19. In: In. Klíma, Karel a kol. *Komentář k ústavě a listině*. Plzeň: Aleš Čeněk, s. 154-158.
- Jičínský, Zdeněk (2003). K legitimitě parlamentu samostatné ČR. In: Kysela, Jan ed. *Deset let ústavy České republiky: východiska, stav, perspektivy*. Praha: Eurolex Bohemia, s. 72-77.
- Kaplan, Karel (1993). *Příprava Ústavy ČSR v letech 1946 – 1948. Diskuse v Národní frontě a názory expertů*. Praha: Ústava pro soudobé dějiny AV ČR.
- Klíma, Karel (2002). *Ústavní právo*. Dobrá Voda: Aleš Čeněk.
- Knotek, Jan (2007). 10 let Senátu v kostce. *Senát*. 1/2007, s. 4.
- Kolář, Petr – Pecháček, Štěpán – Syllová, Jindřiška (2001). *Parlament České republiky 1993 – 2001*. Praha: Linde.
- Kostlán, Antonín (1996). Rakouské císařství a jeho únorová ústava z roku 1861. *Parlamentní zpravodaj*. 2/1996, s. 10-11.
- Kouřimský, Jan (2007). Pestrobarevný Senát. *Senát*. 2/2007, s. 20-22.
- Kubát, Michal (2003). Nechtěné dítě?. Senát Parlamentu České republiky a jeho role v české politice a české společnosti. *Senát*. 2/2003, s. 1-3.
- Kubát, Michal (2003b). The Senate 1996 – 2000: The Years of Maturing, section I. In: Kysela, Jan – Pelant, Pavel eds. *The Czech Senate. History and presence*. Praha: HQ Kontakt, s. 97-106.
- Kunc, Jiří (2001). Senát: Jaká auctoritas?. *Senát*. 2/2001, s. 1-2.
- Kysela, Jan – Kyselová Majovská, Sylva (2003). Senate Activity in 1996 – 2002. In: Kysela, Jan – Pelant, Pavel eds. *The Czech Senat. History and presence*. Praha: HQ Kontakt, s. 114-120.
- Kysela, Jan (1999). O Bikameralismu. In: Kysela ed. *Senát v České republice – proč a jaký?*. Praha: Kancelář Senátu, s. 66-85.
- Kysela, Jan (2000). *Senát Parlamentu České republiky v historickém a mezinárodním kontextu*. Dostupné na:  
[http://www.senat.cz/zajimavosti/sbornik/disertace.php?ke\\_dni=&O=8](http://www.senat.cz/zajimavosti/sbornik/disertace.php?ke_dni=&O=8).
- Kysela, Jan (2001). Senát národního shromáždění Republiky československé. *Časopis pro právní vědu a praxi*. 4/2001, s. 417-429.

- Kysela, Jan (2002). Český bikameralismus v kontextu senátního návrhu novely ústavy. *Senát*. 1/2002, s. 42-44.
- Kysela, Jan (2003). Bicameralism in our history. In: Kysela, Jan – Pelant, Pavel eds. *The Czech Senat. History and presence*. Praha: HQ Kontakt, s. 49-67.
- Kysela, Jan (2003b). Structure of the Senate and Senate Office. In: Jan – Pelant, Pavel eds. *The Czech Senat. History and presence*. Praha: HQ Kontakt, s. 91-95.
- Kysela, Jan (2003c). Senát – očekávání a skutečnost aneb šestiletá bilance. In: Kysela, Jan ed. In: *Deset let ústavy České republiky: východiska, stav, perspektivy*. Praha: Eurolex Bohemia, s. 266-286.
- Kysela, Jan (2004). *Dvoukomorové systémy. Teorie, historie a srovnání dvoukomorových parlamentů*. Praha: Eurolex Bohemia.
- Kysela, Jan (2004b). Pražské zasedání asociace evropských senátů: Jsou odlišnosti mezi komorami v dvoukomorových parlamentech podmínkou efektivity jejich působení?. *Senát* 4/2004, s. 26-27.
- Kysela, Jan (2005). Komentář k ústavnímu článku 15. In: Klíma, Karel a kol. *Komentář k ústavě a listině*. Plzeň: Aleš Čeněk, s. 132-137.
- Kysela, Jan (2005b). Komentář k ústavnímu článku 41. In: Klíma, Karel a kol. *Komentář k ústavě a listině*. Plzeň: Aleš Čeněk, s. 217-220.
- Kysela, Jan (2005c). Komentář k ústavnímu článku 40. In: Klíma, Karel a kol. *Komentář k ústavě a listině*. Plzeň: Aleš Čeněk, s. 211-216.
- Kysela, Jan (2005d). Komentář k ústavnímu článku 46. In: Klíma, Karel a kol. *Komentář k ústavě a listině*. Plzeň: Aleš Čeněk, s. 242-247.
- Kysela, Jan (2005e). Komentář k ústavnímu článku 50. In: Klíma, Karel a kol. *Komentář k ústavě a listině*. Plzeň: Aleš Čeněk, s. 270-274.
- Kysela, Jan (2005f). Komentář k ústavnímu článku. In: Klíma, Karel a kol. *Komentář k ústavě a listině*. Plzeň: Aleš Čeněk, s. 187-193.
- Kysela, Jan (2005g). Komentář k ústavnímu článku 84. In: Klíma, Karel a kol. *Komentář k ústavě a listině*. Plzeň: Aleš Čeněk, s. 406-412.
- Kyselová Majovská, Sylva – Morawska, Martina – Knotek, Jan – Fousková, Monika (2006). Český Senát 1996 – 2006 ve faktech. In: Kysela, Jan ed. *Parlamenty a jejich funkce v 21. století. Sborník příspěvků k 10. výročí ustavení Senátu Parlamentu České republiky*. Praha: Eurolex Bohemia, s. 261-286.
- Kyselová, Sylva – Knotek, Jan (2012). Schůze Senátu. *Senát*. 1/2012, s. 6-8.

- Lebeda, Tomáš – Vlachová, Klára – Řeháková, Blanka (2009). *První volby do Senátu: analýza voleb do Senátu Parlamentu České republiky v roce 1996*. Praha: Sociologický ústav AV ČR.
- Lijphart, Arend (1999). *Patterns of democracy. Government Forms and Performance in Thirty – six Countries*. New Haven and London: Yale University Press.
- Marks, Arnošt (1999). K významu a formě nového institutu „veřejné slyšení“ v práci Senátu. *Senát*. 3/1999, s. 21-23.
- Mezihorák, František (2004). Výbor veřejně slyšený. *Senát*. 4/2004, s. 10-11.
- Mikule, Vladimír (2007). Komentář k čl. 49 Ústavy. In: Sládeček, Vladimír – Mikule, Vladimír – Syllová, Jindřiška. *Ústava České republiky. Komentář*. Praha: C. H. Beck, s. 358-371.
- Pavlíček, Václav - Hřebejk, Jiří (1998). *Ústava a ústavní řád České republiky 1. díl*. Praha: LINDE.
- Pavlíček, Václav (2003). Teoretická koncepce Ústavy ČR. In: Kysela, Jan ed. *Deset let Ústavy České republiky: východiska, stav, perspektivy*. Praha: Eurolex Bohemia, s. 78-88.
- Pehe, Jiří (1996). Co bude Senát?. *Pehe.cz*. Dostupné na: <http://www.pehe.cz/clanky/1996/co-bude-senat>, datum náhledu: 15. 2. 2012.
- Pehr, Michal (2002). Senát a třetí republika. Čili k úvahám o jeho možné poválečné podobě. *Senát*. 4/2002, s. 1-2.
- Peška, Zdeněk (1926). *O dvoukomorové soustavě*. Bratislava: Právnická fakulta University Komenského.
- Pithart, Petr (1999). Senát jako stabilizující prvek politického systému. In: Kysela ed. *Senát v České republice – proč a jaký?*. Praha: Kancelář Senátu. s. 8-12.
- Pithart, Petr (2000). Oproštěním k podstatnému – Senát v posledních měsících. *Senát*. 2/2000, s. 3-4.
- Pithart, Petr (2001). Zasedání evropských senátů. *Senát*. 3/2001, s. 7-8.
- Pithart, Petr (2006). Memento/Znamení zrodu. In: Kysela, Jan ed. *Parlamenty a jejich funkce v 21. století. Sborník příspěvků k 10. výročí ustavení Senátu Parlamentu České republiky*. Praha: Eurolex Bohemia, s. 28-36.
- Preece, Alun A. (2000). Bicameralism at the end of the second millenium. *Universtity of Queensland Law Journal*. 1/2000, s. 67-84.

- Průša, Ivan (1989). Vznik Československé federace. Ústavní vývoj od roku 1968. In: Zdobinský, Stanislav a kol. *Československá federace. Historie a současnost*. Praha: Svoboda, s. 59-75.
- Reschová, Jana (1997). Druhé komory v evropských parlamentech. *Politologická revue*. 1/1997, s. 20-39.
- Sartori, Giovanni (2001). *Srovnávací ústavní inženýrství. Zkoumání struktur, podnětů a výsledků*. Praha: SLON.
- Sobotka, Přemysl – Pithart, Petr – Kancelář Senátu (2005). *Deset let českého Senátu*. Praha: HQ Kontakt.
- Stodůlka, Jiří (2003). Několik slov úvodem. In: Kysela, Jan ed. *Deset let Ústavy České republiky: východiska, stav, perspektivy*. Praha: Eurolex Bohemia, s. 5-6.
- Syllová, Jindřiška (2007). Komentář k ústavnímu čl. 15. In: Sládeček, Vladimír – Mikule, Vladimír – Syllová, Jindřiška. *Ústava České republiky. Komentář*. Praha: C. H. Beck, s. 130-143.
- Syllová, Jindřiška (2007b). Komentář k ústavnímu čl. 106. In: Sládeček, Vladimír – Mikule, Vladimír – Syllová, Jindřiška. *Ústava České republiky. Komentář*. Praha: C. H. Beck, s. 884-888.
- Syllová, Jindřiška (2007c). Komentář k ústavnímu čl. 19. In: Sládeček, Vladimír – Mikule, Vladimír – Syllová, Jindřiška. *Ústava České republiky. Komentář*. Praha: C. H. Beck, s. 162-178.
- Syllová, Jindřiška (2007d). Komentář k ústavnímu čl. 32. In: Sládeček, Vladimír – Mikule, Vladimír – Syllová, Jindřiška. *Ústava České republiky. Komentář*. Praha: C. H. Beck, s. 252-253.
- Syllová, Jindřiška (2007e). Komentář k ústavnímu čl. 49. In: Sládeček, Vladimír – Mikule, Vladimír – Syllová, Jindřiška. *Ústava České republiky. Komentář*. Praha: C. H. Beck, s. 253-261.
- Uhde, Milan (2006). Senát jubuluje. In: Kysela, Jan ed. *Parlamentsy a jejich funkce v 21. století. Sborník příspěvků k 10. výročí ustavení Senátu Parlamentu České republiky*. Praha: Eurolex Bohemia, s. 48-50.
- Vodička, Karel (2003). Antitotalitní podstata demokracie v České republice. In: Vodička, Karel – Cabada, Ladislav. *Politický systém České republiky. Historie a současnost*. Praha: Portál, s. 135-159.
- Vodička, Karel (2003b). Politický systém komunistického Československa. In: Vodička, Karel – Cabada, Ladislav. *Politický systém České republiky. Historie a současnost*. Praha: Portál, s. 45-102.

Zaorálek, Lubomír (2006). Senát a prvních deset let jeho činnosti. In: Kysela, Jan ed. *Parlamenty a jejich funkce v 21. století. Sborník příspěvků k 10. výročí ustavení Senátu Parlamentu České republiky*. Praha: Eurolex Bohemia, s. 42- 47.

Zdobinský, Stanislav (1988). Komentář k ústavnímu zákonu o Československé federaci č. 143/1968 Sb. In. Zdobinský, Stanislav a kol. *Československá ústava. Komentář*. Praha: Panorama, s. 213-457.

Zimek, Josef (2003). *Ústavnost a český ústavní vývoj*. Brno: Masarykova univerzita.

## Elektronické zdroje

Oficiální stránky Senátu, [www.senat.cz](http://www.senat.cz), datum náhledu: březen – duben 2012.

Senát.cz. *Informace o Senátu. Legislativní proces*. Dostupné na: [http://www.senat.cz/informace/infocentrum\\_informace\\_o\\_senatu.php](http://www.senat.cz/informace/infocentrum_informace_o_senatu.php), datum náhledu: 1. 3. 2012.

Senát.cz. *Konference „Přímá volba prezidenta – změna Ústavy ČR“*. Dostupné na: <http://www.senat.cz/zpravodajstvi/zprava.php?id=779>, datum náhledu: 5. 3. 2012.

Senát.cz. *Komise Senátu*. Dostupné na: [http://www.senat.cz/organy/index.php?lng=cz&ke\\_dni=20.04.2012&O=8&par\\_1=M](http://www.senat.cz/organy/index.php?lng=cz&ke_dni=20.04.2012&O=8&par_1=M), datum náhledu: 20. 4. 2012.

Senát.cz. *Milan Štěch*. Dostupné na: [http://www.senat.cz/senatori/index.php?par\\_3=15](http://www.senat.cz/senatori/index.php?par_3=15), datum náhledu: 5. 3. 2012.

Senát.cz. *Parlamentní kontrola agendy Evropské unie v Senátu*. Dostupné na: [http://www.senat.cz/evropa/zakladni/nasenatu.php?ke\\_dni=18.10.2011&O=8](http://www.senat.cz/evropa/zakladni/nasenatu.php?ke_dni=18.10.2011&O=8), datum náhledu: 5. 3. 2012.

Senát.cz. *Přepis Konference „Důchodová reforma – výzva i nebezpečí“ ze dne 24. 3. 2011*. Dostupné na: [http://www.senat.cz/cinnost/konference\\_seminare/duchodova\\_reforma\\_vyzva\\_i\\_nebezpeci/prepis\\_konference\\_k\\_duchodove\\_reforme.php?ke\\_dni=&O=8](http://www.senat.cz/cinnost/konference_seminare/duchodova_reforma_vyzva_i_nebezpeci/prepis_konference_k_duchodove_reforme.php?ke_dni=&O=8), datum náhledu: 5. 3. 2012.

Senát.cz. *Stanovy Asociace evropských senátů*. Dostupné na: [http://www.senat.cz/cinnost/akce/senateurope2006/stanovy.php?ke\\_dni=&O=8](http://www.senat.cz/cinnost/akce/senateurope2006/stanovy.php?ke_dni=&O=8), datum náhledu: 5. 3. 2012.

Senát.cz. *Veřejná slyšení; petice*. Dostupné na: [http://www.senat.cz/cinnost/slyseni\\_petice.php?ke\\_dni=06.03.2012&O=8](http://www.senat.cz/cinnost/slyseni_petice.php?ke_dni=06.03.2012&O=8), datum náhledu: 5. 3. 2012.

Senát.cz. *Výbory Senátu*. Dostupné na: [http://www.senat.cz/organy/index.php?ke\\_dni=20.04.2012&O=8&lng=cz&par\\_1=V](http://www.senat.cz/organy/index.php?ke_dni=20.04.2012&O=8&lng=cz&par_1=V), datum náhledu: 20. 4. 2012.

## 9 RESUMÉ

This work is called „The institution of the Senate of the Czech Republic and its specifics“ so it is about the upper chamber of the Czech Parliament. It is controversial topic, because one group of people thinks that The Czech Republic needs the Senate and on the other hand there is a group of people which thinks that Senate is not necessary. The big problem is that the public is not adequately informed about competencies and activities of the Senate.

The goal of this work is to describe competencies and other activities of the Senate. Based on describing Senate's competencies and activities I ask the question whether the Senate makes a sense in our political system, whether is Senate a helpful institution? And what could improve its perception?

This work is divided into seven main chapters. The first chapter is introduction. The second chapter briefly introduces bicameral system in general. The third chapter describes history of bicameralism in our area from the Austro-Hungarian Empire through the First Republic bicameralism to Federal Assembly. The fourth chapter is devoted to the process of establishing of current Senate and to the discussions among the politicians whether it was right thing to enshired the Senate in the Constitution of the Czech Republic in 1993. Chapter five is focused on the powers that the Constitution of the Czech Republic guarantees to the Senate and to other Senate's activities such as participation in foreign policy. Chapter six is divided into two parts. The first one is about how the Senate works in practice. The first part is focused on a Senat as chamber of regions, which is often discussed such as unofficial function of the Senate. The second part of the sixth chapter is focused on the real influence of the Senate in legislative process. The last – seventh chapter is conclusion of the work.