

## O funkčnosti Senátu v roli zákonodárce

Francouzský a český příklad prostředků k činnosti druhé komory

Vít Schorm

*„Potestas in populo, auctoritas in Senatu.“  
Cicero, De legibus, III, XII, 28.*

### ÚVODEM

Zakladatelé paláců, v nichž dnes sídlí horní komory, mívají někdy podivný osud. Lucemburský palác v Paříži, vystavěný ve dvacátých letech XVII. století pro zvelebení majestátu královny Marie Medicejské, dnes obývá francouzský Senát. Pokud jde o český Senát, sídlí ve Valdštejnském paláci v Praze, který byl postaven rovněž ve dvacátých letech XVII. věku, tentokrát pro zvýšení lesku generalissima císařských vojsk a frýdlantského vévody Albrechta z Valdštejna. Tyto velice ambiciózní osobnosti snily o vlastní vládě a z toho důvodu představovaly nebezpečí pro vládnoucího panovníka, držitele svrchovanosti. Královna i vévoda zemřeli v nemilosti.

Horní komory mívají někdy podivný osud. Dějiny nás učí, že ne vždy dokáží odolávat pochybám o účelu své existence a unikat hrozícímu zrušení.

Francie, unitární a silně centralizovaný stát, prakticky dvoukomorový systém po 188 let z 210, které uplynuly od Revoluce roku 1789. Ale kolikrát změna politického režimu s sebou přivedla i proměnu nebo zrušení horní komory! Češi prožili většinu své historie v nestejnorodém státě, který měl dvoukomorový Parlament po dobu 99 let od revolučního roku 1848. Avšak horní komora pouhé tři roky vyjadřovala opravdovou vůli různých složek onoho nestejnorodého státu, což přivedlo tento stát do slepé uličky. A přesto je třeba k této necelé století přičíst ještě tři roky bikameralismu. To proto, že nezávislá Česká republika zřídila v podmínkách unitárního a poměrně malého státu Parlament o dvou komorách.<sup>1</sup>

Osud zakladatelů paláců, kteří zhřešili svojí pýchou, se někdy setkává s osudem horních komor. Ústava jim buď dovoluje pyšné chování či jim umožňuje podporovat pyšnou hlavu státu, nebo je redu-

<sup>1</sup> Rozloha státu patří mezi obvyklé činitele, které působí při volbě mezi bikameralismem a monokameralismem. Čím je stát menší, tím spíše na jedné straně bývá stejnorodý a na druhé straně považuje druhou komoru za nákladnou a málo užitečnou instituci. Nedávné zrušení bavorského Senátu potvrzuje ostatně tento „finanční“ rozbor situace. – SOUSSE M., „Le bicamérisme: bilan et perspectives“, *Revue du droit public*, 5/1997, str. 1327.

kuje do polohy bezmocnosti, ba dokonce odsuzuje k trestu hrdelnímu v reakci na předchozí období pýchy. „Pýcha předchází pád,“ praví české přísloví. Ani Francouzi, ani Češi nepoznali stálost, ale rozmanitost. Tato rozmanitost svědčí o nedostatku adekvátnosti druhých komor jejich Parlamentů, které nemají představovat nebezpečí pro držitele svrchovanosti a zároveň mu mají být užitečné. Jejich ambice má zůstat uměřená, ale jsou-li příliš nesmělé, neslouží k ničemu.

Druhé parlamentní komory musí vskutku být adekvátní svému poslání. Mají za úkol garantovat. „[Druhé komory ruší] jednotu národní reprezentace a moci. Jsou překážkou pro jakýkoli monopol politického zastoupení a rozhodování.“<sup>2</sup> Představují záruku proti přehmatům jiné moci, zvláště moci první komory. Proto mají druhé komory do zákonodárství vnášet ducha umírněnosti a rovnováhy mezi různými legitimními společenskými zájmy. Konkurojí moci první komory, doplňují, vyvažují výkon národní svrchovanosti nebo se účastní výkonu národní svrchovanosti. „Jejich činnost vede vždy k usměrnění moci.“<sup>3</sup>

Právě tady vidíme, jak je nutné harmonické zakotvení druhé komory do ústavní konstrukce země. Aby byla zajištěna funkčnost druhé komory, je záhodno zajistit v příslušné míře splnění dvou typů podmínek. Na jedné straně musí být tato komora dostatečně reprezentativní. Na druhé straně musí disponovat adekvátními prostředky ke své činnosti. Během své historie je druhá komora vždy postavena před dvojitou alternativou: jednak musí hledat rovnováhu mezi „specifickou strukturou, která jí dává vlastní identitu, osobnost, originalitu“ a „reprezentativností dokonale uzpůsobenou pravidlům, které jsou nejlépe adaptovány na převládající princip demokracie“, jednak se nesmí jevit jako bezmocná nebo zbytečná tím, že bude bez dostatečných prostředků k činnosti nebo bez vlastní vůle.<sup>4</sup>

A mezi těmito prvky musí napřed ústavodárce

– při redakci Ústavy – a potom i sama druhá komora – při praktikování této Ústavy – nalézt rovnováhu a harmonii, aby se druhá komora nezdála ani zbytečná, ani nepůsobila jako faktor dysfunkčnosti institucí, zkrátka, aby byla funkční. Nicméně zřízení druhé komory se téměř nikdy nevyhne skrytým úmyslům a často odpovídá momentální či více méně krátkodobé politické potřebě. Druhá komora směřuje „k institucionalizaci konfliktu tím, že vytvoří podmínky nové rovnováhy“.<sup>5</sup> Zda se opravdu podaří této rovnováhy dosáhnout, záleží na tom, jak bude naloženo s prvotním úmyslem.

Tak Senát Páté republiky vzniká v okamžiku, kdy Francie pocituje, že trpí vysokou mírou vládní nestability. Roku 1958 má proto Senát za cíl především – vedle tradiční role komory moudrých a ztělesnění kontinuity republiky – podporovat vládu před Národním shromážděním, které se vyznačovalo proměnlivou náladou. Ale tato meta byla záhy překonána tím, že nastal majoritní jev, a to právě v okamžiku, kdy bylo opuštěno pravidlo shodnosti volebního kolegia senátorů a hlavy státu. Od rozpuštění Národního shromáždění roku 1962 se již vláda nemá čeho obávat od své většiny, spíše pevně než váhavě, která ji tam spolehlivě podporuje. Místo Senátu mezi francouzskými institucemi je tudíž výslednicí nikoli původních úmyslů, ale jeho reprezentativnosti a jeho prostředků k činnosti.

Osud Senátu České republiky ještě není znám. Je příliš brzy na to, abychom činili závěry o dlouhé životnosti této druhé komory. Byla vytvořena zčásti pro své předpokládané kvality komory moudrých a kontinuity státu, zčásti, aby zaopatřila „příliš početnou politickou třídu společnosti“,<sup>6</sup> kterou Česká republika v momentu své nezávislosti spatřovala v poslancích československého Federálního shromáždění, parlamentu, který ztratil opodstatnění v souvislosti s dohodnutým zánikem státu, jehož byl zákonodárným sborem. Tohoto souběžného cíle rovněž nebylo dosaženo.<sup>7</sup> Předpověď budoucnosti českého

<sup>2</sup> MASTIAS J., GRANGÉ J. (uspoř.), *Les secondes chambres du Parlement en Europe occidentale*, Economica, Paris, 1987, str. 81.

<sup>3</sup> MASTIAS J., GRANGÉ J. (uspoř.), *op. cit.*, str. 82.

<sup>4</sup> MASTIAS J., GRANGÉ J. (uspoř.), *op. cit.*, str. 66.

<sup>5</sup> MASTIAS J., GRANGÉ J. (uspoř.), *op. cit.*, str. 45.

<sup>6</sup> MASTIAS J., GRANGÉ J. (uspoř.), *op. cit.*, str. 78.

<sup>7</sup> Vskutku, Ústava České republiky stanoví ve svém článku 106 odst. 2, že „do doby zvolení Senátu podle Ústavy vykonává funkce Senátu Prozatímní Senát. Prozatímní Senát se ustaví způsobem, který stanoví ústavní zákon. Do nabytí účinnosti tohoto zákona vykonává funkce Senátu Poslanecká sněmovna.“ Ústavní zákon, který má tento článek na mysli, však nebyl Poslaneckou sněmovnou nikdy přijat. Návrh zákona v tomto směru byl definitivně zamítnut již 25. února 1993. Při hlasování tehdy převládla abstence před aplikací Ústavy, které požadovali některé menšinové politické formace. Prozatímní Senát by představoval brzdu pro jedinou sněmovnu, která se – jako bývalá Česká národní rada – náhle stala mnohem důležitější nežli federální parlament a také nerozpustitelná (odst. 3 téhož článku Ústavy). Představoval by obecně též brzdu hospodářské reformě, která nesměla odkladu a byla by těžko slučitelná s idealistickými hlasy senátorů. Za tímto zamítavým postojem poslanců se jistě skrývá směsice žárlivosti (druhé ligy, která se náhle stala ligou první, aniž by v to kdy předtím doufala, a která připravila malou, ale nelitostnou odvetu poraženému konkurentovi), pragmatismu (brzda hospodářské reformě, kterou

Senátu bude tedy stejně záležet na poznacích o jeho reprezentativnosti a prostředcích k činnosti.

Pro český a francouzský Senát existují určité stabilizující body rovnováhy a určité ohrožující body nerovnováhy. Nebudeme se nyní zabírat otázkou reprezentativnosti, i když ta je v obou případech problematická.<sup>8</sup> Horní komora ve Francii i v České republice si klade za cíl reprezentovat společnost jiným způsobem, reprezentovat jiný rozměr společnosti. Vliv místního ducha je tu velký, realizuje se tu odlišná koncepce politiky. Soustředíme se výlučně na otázky prostředků k činnosti přiznaných těmto druhým parlamentním komorám. Podívejme se, jak druhá komora uskutečňuje svoji vlastní koncepci politiky, odlišnou od velmi stranické komory první.

Obecně řečeno, čím je komora reprezentativnější, tím má větší „nárok“ na významnější pravomoci. Je však třeba její pravomoci adekvátním způsobem odměřit. Senát musí mít reálnou možnost vstoupit do konfliktu s první komorou a možnost tento konflikt rozřešit svým duchem kompromisu, moudrosti a umírněnosti.

Disponuje-li Senát přílišnou porcí moci a pokud skutečně tento mocenský potenciál využívá, stane se nevyhnutelně faktorem dysfunkce ústavních institucí. To je první úskalí, jemuž je záhodno se vyhnout. Avšak příliš málo moci vede ke druhé komoře bezmocné, nic neznamající a tudíž zbytečné. To je druhé úskalí, jemuž je na místě se vyhnout. Jestliže se ústavodárci ani Senátu samotnému nepodaří najít správnou cestu mezi touto Scyllou a Charybdou, bude druhá komora kráčet na nejlepší cestě ke svému zrušení.

Senátu obecně přísluší pravomoc zabraňovat, odkládat, navrhopvat a diskutovat s první komorou. Má tedy pravomoci, které se jeví jako negativní v zákonodárném procesu. Může uplatnit svoje veto nebo pozdržet přijetí určitého rozhodnutí. Ale náleží mu též být konstruktivní, což vyplývá z jeho pravomoci činit návrhy a vstupovat v plodný dialog s první komorou.

## A. – SENÁT OMEZUJE ROZHODOVÁNÍ PRVNÍ KOMORY

Senát obyčejně vzniká v období přechodu. Síly minulosti v této situaci doufají, že získají nějakou záruku proti silám přítomnosti (či dokonce budoucnosti), a prosadí zřízení konzervativní horní komory. Má za úkol zabránit veškerým přehmatům dolní komory tím, že si obě budou rovny. Montesquieu dává druhé komoře zabraňovací pravomoc vůči podnikavosti první komory.<sup>9</sup> Avšak i ve federaci se můžeme setkat se druhou komorou stejně mocnou, jako je komora první.

1. – Panská sněmovna císařského Rakouska nebo Senát Třetí Francouzské republiky jsou *příklady rovného bikameralismu* zřízeného v přechodném období ve prospěch konzervativních sil.

Panská sněmovna nehrála příliš významnou roli. Vysvětlení tohoto jevu může být dvojitý. Na jedné straně liberálně konzervativní charakter rakouských vlád druhé poloviny XIX. století dokázal uspokojovat starou i průmyslovou šlechtu, jejíž zástupci jmenovaní císařem zasedali v Panské sněmovně. Na druhé straně vědomí unikající moci vedlo členy této komory k umírněnosti až pasivitě.

Naproti tomu Senát Třetí republiky, přeměněný z bašty monarchistických sil na horní komoru složenou z republikánů a centristů, vydržel až do roku 1940 při využívání všech svých pravomocí v oblasti zákonodárství, ale – a to zpečetilo jeho osud – i v politické oblasti, kde se mohl zdržet zásahů. Za vyvolání pádu několika vlád, zejména těch, které shledával „příliš nalevo“ (dvě vlády L. BLUMA v letech 1937 a 1938), draze zaplatil po druhé světové válce.

Když byl Senát nakloněn vládní politice, schvaloval bez obtíží všechny předlohy zákonů. Dokázal však též „uklidit“ takové osnovy, vůči nimž měli senátoři zásadní výhrady, prostě tím, že o nich nejednal nebo že je nakonec přijal po velmi dlouhé době. Mohl být právem kritizován, zejména s ohledem na menší legitimitu vycházející z jeho ustanovování v nepřímých volbách.

je třeba uskutečnit rychle a bez opravdových politických a právních překážek) a zásad, které jediné byly otevřeně přiznávány: tito prozatímní senátoři by nebyli zvoleni jako senátoři, ale byli by vybráni podle nějakého klíče mezi bývalými poslanci obou komor Federálního shromáždění zvolenými za Českou republiku. Odtud také pramení poznámka poslance Kozáka, který plénu sněmovny připomenul, že právě (25. února 1993) uplynulo 45 let od komunistického převratu a že není radno dělat nové puče. – CALDA M., GILLIS M., „Is Legislative Illegitimacy the Price of Political Effectiveness?“, *East European Constitutional Review*, jaro 1995, str. 67–70.

<sup>8</sup> Ve Francii je nutno tuto problematičnost spatřovat v nepřímé volbě senátorů zkrácené dlouhým funkčním obdobím navazujícím na dlouhé funkční období většiny jejich volitelů. Tak složení Senátu téměř neodráží výkyvy v náladách společnosti, pouze snad – a to ještě se značným zpožděním – velice dlouhodobé trendy. – V České republice je sice Senát volen přímo na základě většinových voleb v jednomandátových obvodech, avšak velice nízká účast voličů při senátních volbách nedodává senátorům příliš velkou legitimitu.

<sup>9</sup> MONTESQUIEU, *De l'Esprit des lois*, tome 1<sup>er</sup>, Garnier-Flammarion, Paris, 1979, str. 298.

Československá federace, vytvořená roku 1968 jako změna oproti unitárnímu státu dvou národů, žila v klidu až do pádu komunistické strany. Před rokem 1989 mohl docela snadno fungovat systém protivaň a zákazů majorizace – které existovaly v mnoha případech, aby nebylo možné překonat odpor poslanců zastupujících lid pouze jedné z republik federace –, protože všechna politická rozhodnutí činil a diktoval jediný ústřední výbor komunistické strany. V letech 1990 až 1992 se ale tento mechanismus úplně zablokoval. Politické rozpory a rozdíly ve vidění základních otázek mezi oběma částmi federace narůstaly. Nakonec se podařilo uzavřít opravdovou dohodu jen o existenci nepřekonatelných rozporů, a to rozdělením spolku na dvě republiky, které založily samostatné státy.

Proto se jevílo jako nutné při přípravách nových ústav reagovat na nebezpečí blokace a těmto nebezpečím se vyhnout. Vznikl a potvrdil se racionalizovaný parlamentarismus.

2. – V rámci racionalizace parlamentarismu se nejprve přistoupilo k *omezení rozsahu působnosti principu rovnosti obou komor*.

Podle Ústavní listiny Republiky československé z roku 1920 se rovnost komor vztahovala jen na ústavní zákony. Ve všech ostatních případech mohla Poslanecká sněmovna překonat odpor Senátu prostřednictvím přehlasování kvalifikovanou většinou. Víme, že s ohledem na obdobnost politického složení obou komor nebylo používání posledního slova první komory opravdu nutné. Naopak, je-li složení obou komor shodné, mívají komory často stejné pravomoci. Víme však také, že se otcové Ústavy z roku 1920 snažili vyhnout existenci Senátu–dvojníka.

Ústavodárné národní shromáždění ve Francii roku 1946 původně zamýšlelo opustit koncepci dvoukomorového Parlamentu. Zamítnutí prvního návrhu Ústavy v referendu však vyvolalo přepsání textu a zavedení alespoň velice omezeného bikameralismu. Pravomoci Rady republiky byly pochopitelně zvýšeny pro ústavní zákony, ale valná část ústavodárného procesu se odehrávala podle pravidel pro schvalování obyčejných zákonů s tím, že se vůbec nerespektovala rovnost mezi komorami. Obecný zákonodárný proces doznal úprav roku 1954. Rovnost komor byla zavedena coby pravidlo, ale Národní shromáždění mohlo přijmout zákon samo, jestliže ke shodě mezi komorami nedošlo ve lhůtě stanovené Ústavou.

Ústava Páté republiky jen pokračuje v této ten-

denci. Vyhrazuje rovnost komor v případě procesu změny Ústavy podle článku 89, ale též pro přijímání organických zákonů týkajících se Senátu, a – od roku 1992 – i pro přijetí organického zákona o podmínkách aktivního a pasivního volebního práva při komunálních volbách pro občany Evropské unie sídlící ve Francii.<sup>10</sup> Kromě toho, že bylo vymezení organických zákonů týkajících se Senátu po dlouhou dobu poněkud mlhavé, bývá přijímání organických zákonů většinou záležitostí konsensu. Zpravidla platí – vzhledem ke konstantně centristickému až pravicevému složení Senátu –, že je třeba se vyvarovat toho, aby levicová vláda navrhovala změnu organického statusu Senátu. Lucemburský palác by to nerad viděl navzdory naléhavosti rovnovážného řešení, které si diktuje evidentně chybějící reprezentativnost francouzského Senátu.

Ústava České republiky omezuje rovný bikameralismus na dva typy zákonů. Jedná se tradičně o ústavní zákony. Byla však také vytvořena zvláštní kategorie zákonů, jejichž přijetí vyžaduje souhlas obou komor, ne však kvalifikovanou většinou jako u ústavních zákonů. Jedná se o zákon o jednacím řádu Senátu (na rozdíl ovšem od jednacím řádu Poslanecké sněmovny, který požívá ochrany před vetem Senátu), o zákon o zásadách jednání a styku obou komor mezi sebou, jakož i navenek (tak řečený „stykový zákon“), a o volební zákon (nikoli však pouze pro parlamentní volby).<sup>11</sup>

Důvody, pro které bývá ústavní změna zahrnována na seznam oblastí vyhrazených rovnému bikameralismu, se nám zdají jasné. Spočívají v myšlence záruky, kterou druhá komora parlamentu poskytuje proti uspěchané, málo promyšlené či dokonce nebezpečné změně základního zákona státu. Tento zákon, fundamentální společenský pakt, by měl vskutku vycházet ze širokého konsensu, jehož existence se předpokládá v případě shody obou komor. Ale nízká reprezentativnost francouzského Senátu zavedla příčinu k využití souběžného procesu změny Ústavy, a to cestou referenda na přímý popud výkonné moci. Tato cesta, která obchází Parlament, cesta kdysi zpochybňovaná, se dnes opírá o konsensus, podle něhož komora, která není zvolena v přímém hlasování, nemůže klást překážky činnosti těch orgánů, které zvoleny v přímém hlasování jsou.<sup>12</sup>

Pokud jde o ostatní zákony, které lze přijmout jen se souhlasem obou komor, všimněme si, že se vesměs jedná o zákony s nějakým vztahem k postavení Senátu. Tato koncepce je zvláště dobře vi-

<sup>10</sup> Článek 88–3 Ústavy Páté republiky.

<sup>11</sup> Článek 40 Ústavy České republiky.

<sup>12</sup> DUVERGER M., *Le système politique français (Droit constitutionnel et systèmes politiques)*, 20<sup>e</sup> édition, PUF, 1990, str. 336 a 394.

ditelná v obou zemích. Nemá-li již druhá komora žádný autonomní prostor v této oblasti, je alespoň chráněna proti rozhodnutím přijímaným proti její vůli. Nemůže si řešení vynutit, může však zabránit takovému, které odmítá.

Je jistě legitimní ptát se, zda je seznam oblastí, v nichž se vyžaduje širší společenský konsensus, nutně úplný či zda by nebylo záhodno ho upravit. Ještě uvidíme, jak probíhá nerovný zákonodárný proces mezi oběma komorami. Ve Francii vyžaduje přijetí ostatních organických zákonů samotným Národním shromážděním dosažení absolutní většiny všech poslanců. V České republice není z tohoto hlediska situace zásadně odlišná, protože přijetí všech obyčejných zákonů proti vůli Senátu vyžaduje také absolutní většinu poslanců.

Nicméně mnoho základních pravidel je ve Francii přijímáno obyčejným zákonem, ačkoli by si takto zřizované instituce zaslouhovaly ústavní zakotvení. Stejnou situaci můžeme vidět v České republice. Zde si však nemůžeme odpustit kritiku ústavodárce, pokud jde o zákon o Ústavním soudu. Tento zákon má stanovit osoby oprávněné obrátit se s návrhem na zahájení řízení na tento soud, způsoby zahájení řízení i procesní pravidla aplikovaná soudem. A zároveň se jedná o jediný zákon, jímž je – vedle ústavních zákonů a mezinárodních smluv o lidských právech a základních svobodách – Ústavní soud vázán.<sup>13</sup> Nebylo by šťastnější zahrnout zákon takového významu do seznamu zákonů, které vyžadují shodné přijetí v obou komorách? Anž bychom chtěli zvýšit rigiditu zákonů, klademe si naopak za cíl podtrhnout jiný rozměr všeobecných voleb v České republice.

Někdy zachází nerovnost dvoukomorového systému až do krajnosti, pokud zbavuje druhou komoru práva spolurozhodovat nebo jen podávat stanovisko k některým typům zákonů. Tak se český Senát vůbec nevyslovuje k návrhu zákona o státním rozpočtu,<sup>14</sup> což lze pochopit pod zorným úhlem naprosté neodpovědnosti vlády před druhou komorou, ale ne už tak docela pod zorným úhlem autonomie sněmoven, protože poslanci by mohli senátory zbavit veškerých finančních prostředků nutných k fungování Senátu, aniž by senátoři měli právo se k tomu

relevantně vyjádřit. I za předpokladu, že k takové absurdní situaci nikdy nedojde ani v České republice, ani ve Francii, nemůžeme opomenout fakt, že se francouzský Senát k rozpočtu vyjadřuje. Někteří autoři dokonce dospěli k závěru, že se tím paradoxně dostává do výhodnější situace oproti Národnímu shromáždění, protože přezkoumává návrh zákona o rozpočtu jako druhý, bezprostředně před schůzí smíšené paritní komise.<sup>15</sup>

3. – Racionalizace parlamentarismu se též dotkla času vyhrazeného druhé komoře pro přijetí zákonodárného usnesení. Druhá komora se totiž může stavět proti zákonu buď tím, že výslovně zabrání jeho přijetí, nebo tím, že jeho přijetí pozdrží. Každá další procesní náležitost si vyžaduje čas. Přitom mezi jednu z typických vlastností bikameralismu patří pozdržení přijetí rozhodnutí. Odpůrci dvoukomorového parlamentního systému rádi poukazují na to, že druhá komora jen zdržuje přijetí rozhodnutí, aniž by k zákonu dodávala cokoli zásadně pozitivního. Proto také spočíval onen historický kompromis mezi bikameralisty a stoupenci jednolitě demokratické v omezení časových dopadů činnosti druhé komory.

Za platnosti Ústavní listiny meziválečné Československé republiky se časové omezení vztahovalo dokonce na obě komory. Lhůta pro vyjádření však sešňerovala méně poslance než senátory. Když Senát obdržel návrh zákona poprvé přijatý Poslaneckou sněmovnou, měl jen šest týdnů (či dokonce pouhý měsíc v případě rozpočtového a branného zákona) k tomu, aby se k návrhu vyjádřil. Poslanecká sněmovna disponovala třemi měsíci pro přijetí usnesení o návrhu zákona přijatého poprvé Senátem. Jestliže k přijetí výslovného rozhodnutí v dané lhůtě nedošlo, pokládal se předmětný návrh zákona za přijatý.<sup>16</sup>

Ústava Čtvrté francouzské republiky ve verzi z roku 1946 časově omezovala výlučně druhou komoru. Rada republiky disponovala k podání svého stanoviska dvěma měsíci. Tato lhůta mohla být dokonce zkrácena, jestliže se Národní shromáždění rozhodlo použít zkráceného řízení. Když se Rada v dané lhůtě nevyslovila, měl být zákon promulgo-

<sup>13</sup> Článek 88 Ústavy České republiky. – Vzpomeňme, jakým způsobem byl paralyzován Ústavní soud Rakouské republiky po nastolení autoritativního režimu ve třicátých letech.

<sup>14</sup> Článek 42 Ústavy České republiky. – Státní závěrečný účet nemá v České republice formu zákona; je ovšem přijímán stejným způsobem jako rozpočet, tj. pouze Poslaneckou sněmovnou. Ústava sice hovoří o zákonu o státním rozpočtu; obsah tohoto zákona je ovšem vymezen v obyčejném zákonu, totiž v zákonu o rozpočtových pravidlech. Naskýtá se proto otázka, zda zákon o rozpočtových pravidlech není na místě alespoň v části vymezující pojem zákona o rozpočtu označit za zákon o styku komor mezi sebou, jakož i navenek a jako takový ho podřídit režimu čl. 40 Ústavy – nechat ho příště schválit oběma komorami Parlamentu.

<sup>15</sup> PHILIP L. in Association française de constitutionnalistes, *Le bicamérisme*, Economica, Paris, 1997, str. 89.

<sup>16</sup> Pozdní hlasování bylo sankcionováno absolutní neplatností. Proto též prezident republiky měl právo podepsat (promulgovat) zákon po vypršení lhůty nebo datovat zákon dnem, kdy lhůta uplynula.

ván ve znění, které předtím přijalo Národní shromáždění.

Reforma z roku 1954 zavedla systém, v němž každá z komor disponovala v zásadě takovou lhůtou, jakou využila druhá z nich s tím, že se zaručoval určitý minimální časový prostor. Pro hledání konsensu mezi komorami byla stanovena celková doba sta dní (či jen jednoho měsíce pro rozpočtové zákony nebo dokonce dva týdny v případě naléhavosti), která se odpočítávala od okamžiku postoupení návrhu zákona Radě republiky pro druhé čtení. Když nebyla v této lhůtě nalezena shoda, mohlo Národní shromáždění rozhodnout s konečnou platností.<sup>17</sup>

Positivní právo dává českému Senátu lhůtu třicet dnů na to, aby se vyslovil k zákonům, pro jejichž schválení Ústava nevyžaduje souhlas obou sněmoven. Tato lhůta začíná běžet v okamžiku postoupení textu z Poslanecké sněmovny do Senátu, přičemž dnem předání se z právního hlediska nerozumí den přijetí textu druhou komorou, ale den odeslání textu první komorou.<sup>18</sup> V praxi to ovšem vyjde nastejně, protože styk mezi komorami zajišťují parlamentní úředníci. Toto právní upřesnění však není zbytečné, protože Senát bude disponovat pouhými dvaceti čtyřmi hodinami, bude-li Česká republika ve válečném stavu a když o zrychlený zákonodárny proces vláda požádá. V tomto zvláštním případě bude mít Poslanecká sněmovna sama pouze sedmdesát dva hodin, aby se usnesla o vládním návrhu zákona.<sup>19</sup> Marné uplynutí lhůty vyhrazené pro Senát znamená přijetí textu, což se ovšem nikdy neaplikuje na Poslaneckou sněmovnu.

U francouzského Senátu se zdá, že ho dnes čas nikterak netlačí. Vskutku, Ústava mu neurčuje žádnou lhůtu. Avšak je třeba vzít v úvahu právo vlády stanovit přednostní pořad jednání parlamentních shromáždění. Vláda může požadovat, aby komory – včetně Senátu – projednaly určité texty. A jestliže Národní shromáždění vyhoví vždy nátlaku vlády, Senát, který má své obvyklé jednací dny, může projevit svoji nevoli tím, že se odmítne sejít jindy než v tyto dny. Situace byla kdysi lapidárně shrnuta touto větou: „Vláda je pánem pořadu jednání, Senát je pánem svého času.“

To však vůbec nesnižuje tíhu času, která spočívá na bedrech Senátu. Žádá-li o to vláda, musí se usnést dokonce bez zpravodajské zprávy komise, což platí obdobně i pro Národní shromáždění. K tomu se přidávají ještě další procesní omezení, jako je naléhavý zákonodárny proces, který redukuje přehazovanou, proces smíšené paritní komise, který zrychluje přehazovanou. V případě finančních zákonů a zákonů o financování sociálního zabezpečení platí, že jejich naléhavost vyplývá ex lege.<sup>20</sup> Podle příslušných organických zákonů disponuje Senát jen předem stanovenou lhůtou.

To vede k závěru, že i v situaci, kdy ústavní texty nestanoví žádné lhůty, jsou tyto lhůty ve skutečnosti určovány vládou. Obě komory francouzského Parlamentu jsou tak omezeny v obdobné míře.

Je třicetidenní lhůta vyhrazená českému Senátu ve skutečnosti příliš omezující a brzdicí? Je možno si to na první pohled myslet. Poslanecká sněmovna disponuje neomezeným časem, veškerá omezení vyplývají pouze z jejího jednacího řádu. Avšak ve srovnání s ústavní lhůtou určenou Senátu se doba vyhrazená první komoře na reflexi jeví jako mnohem delší.

Nicméně nelze pominout, že čeští senátoři jsou informováni o všech fázích zákonodárnyho procesu, které se odehrávají v první komoře, a to téměř souběžně s poslanci, kteří jsou jejich aktéry. Rozpočtoví zpravodajové francouzského Senátu znají velice dobře systém předběžného sledování textu, který je ještě ve stadiu rozpravy v Národním shromáždění, a ve skutečnosti se nikdy nedostávají do skluzu. Preventivní přístup umožňuje prodloužit dobu, kterou má na své rozhodnutí druhá komora, pochytit rozpravu i problémy, o nichž první komora diskutovala, a připravit závčas usnesení Senátu. Časové omezení se tudíž vztahuje jen na přijímání rozhodnutí, nikoli na samotnou přípravu tohoto rozhodnutí.<sup>21</sup>

Je nepopíratelné, jak důležitou roli hraje čas v zákonodárnyho procesu. Prokázali jsme však, že přes právní nebo faktické překážky nejsou druhé komory o mnoho více omezeny než komory první. Role Senátů se však zdá omezenější, pokud jde o jejich účast na tvorbě zákona. Tato restrikce kráčí souběž-

<sup>17</sup> Článek 20 francouzské Ústavy z roku 1946 (po revizi roku 1954).

<sup>18</sup> Názory na tento problém se sice liší, ale většinové stanovisko právní nauky spatřuje jasný rozdíl mezi zněním článků 46 a 50 na straně jedné (v tomto případě postoupení znamená odeslání) a článkem 44 Ústavy na straně druhé (kde doručení znamená přijetí textu).

<sup>19</sup> Článek 8 ústavního zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky.

<sup>20</sup> Pro jeden článek 39 ordonnance č. 59-2 ze 2. ledna 1959, která obsahuje organický zákon týkající se finančních zákonů, pro druhé články L. O. 111-7 kodexu sociálního zabezpečení.

<sup>21</sup> Vidíme proto u českého Senátu jen jediný problém na tomto poli, totiž problém organizace práce před oficiálním postoupením textu návrhu zákona Poslaneckou sněmovnou. Ve Francii je zaveden systém stálých rozpočtových zpravodajů, takže se jejich práce také jeví jako přirozeně více organizovaná. Zdá se nám, že v českém Parlamentu nepředstavuje průběžné a systematické informování senátorů opravdový odrazový můstek pro jejich další práci po oficiálním postoupení textu návrhu zákona.

ně s omezením pole působnosti rovnocenného bikameralismu. Bylo třeba vyvinout mechanismy, jimiž lze překonat případnou blokadu rozhodnutí druhou komorou.

## B. – SENÁT PŘÍSPÍVÁ K ZÁKONODÁRNÉMU DÍLU

Již jsme přezkoumali případy rovného bikameralismu, tedy ty, kde je účast Senátu nevyhnutelná a kde není možné překonat jeho případný nesouhlas. Senát v tomto případě přispívá k zákonodárnému dílu na stejném základě jako první komora. Leč tyto případy se stávají čím dál vzácnější, ne-li přímo výjimečné, i když se stále týkají právní úpravy těch nedůležitějších oblastí.

Avšak pokud jde o všední činnost, druhá komora je povolána pouze přispívat k zákonu. Její reálný příspěvek k výslednému textu bude záviset na vůli první komory nebo elity politické většiny této komory, která tvoří vládu. Senát si tak ponechává pouhou pravomoc navrhopvat a vést dialog se sněmovnou poslanců.

1. – *Pravomoc navrhopvat* má dvě formy. První spočívá v právu zákonodárné iniciativy, která se všeobecně přiznává vládě a členům parlamentních komor. Druhá forma se pak projevuje v právu podávat pozměňovací návrhy; zapadá do pravomoci vést dialog. Její rozsah bude záviset na koncepci přehazované, o níž se zmíníme později.

Omezení dopadla na pravomoc členů druhé komory předkládat návrhy zákonů již v okamžiku zrodu parlamentního režimu. Daň a veřejné finance obecně měly být na prvním místě schváleny první komorou, vzešlou ze všeobecných voleb, zatímco horní komora se mohla vyslovit až na druhém místě v pořadí. Aniž bychom se vraceli k Chartám z let 1814 a 1830, můžeme si všimnout, že ve Francii byla zásada přednosti Poslanecké sněmovny ve finanční oblasti zakotvena ústavním zákonem z 24. února 1875, týkajícím se organizace Senátu.<sup>22</sup> Poté už se s tímto pravidlem setkáváme ve všech francouzských, československých i českých Ústavách až do dnešních dnů. Česká Ústava zachází dokonce tak daleko, že vyhrazuje schvalování státního rozpočtu pouze Poslanecké sněmovně. Naproti tomu Ústava Páté republiky popisuje, spolu s příslušnými organickými zákony, zvláštnosti procesu použitelného pro schvalování finančních zákonů (a zákonů o financování sociálního zabezpečení).

Dodejme však, že v této oblasti není francouz-

ské Národní shromáždění oproti Senátu podstatně zvýhodněno, protože ani jedna z komor Parlamentu nemůže navrhopvat ta opatření, u nichž bylo právo návrhu rezervováno výlučně vládě.

Nicméně právo zákonodárné iniciativy druhé komory utrpělo během její dlouhé historie i jiná omezení obecného charakteru. Tak francouzská Ústava z roku 1946, aniž by omezovala právo členů Rady republiky předkládat návrhy zákonů, přesto stanovila, že tyto návrhy zákonů mají být bez jakékoli rozpravy postoupeny Národnímu shromáždění. Vzhledem ke zvolené koncepci značně nerovného bikameralismu bylo vcelku logické, že veškerý parlamentní zákonodárný proces začínal v první komoře. Ovšem dopady tohoto omezení, projevující se v tom, že senátorské návrhy zákonů neprojednané na půdě Rady republiky zůstávaly bez politické i řečnické podpory v Národním shromáždění, se ukázaly jako značně nešťastné, protože o valné většině takto postoupených návrhů se v první komoře nikdy nejednalo.

Současná česká Ústava se pustila obdobnou cestou, ale vyloučila zmíněné nedobré dopady tohoto omezení. Senátoři podle Ústavy nedisponují individuálním právem podávat návrhy zákonů Poslanecké sněmovně. (Dokonce by se dalo na první pohled říci, že na tom jsou hůře než jejich francouzští kolegové z dob počátků Čtvrté republiky.) Individuální senátorské návrhy mají být napřed projednány Senátem jako celkem, který rozhodne, zda stojí za pokus uplatnit tyto návrhy, a určí ze svého středu senátora, který bude mít za úkol odůvodnit senátní návrh zákona na půdě první komory Parlamentu. Ostatně jak ještě uvidíme, bude tento genetický typ zákona pravděpodobně tím nejlépe projednaným typem zákonů ze všech, které český Parlament schvaluje.

Ústavní reforma roku 1954 zavedla ve Francii poněkud rovnější dvoukomorový systém. Nová verze parlamentního režimu byla také vyrovnanější z hlediska práva zákonodárné iniciativy. Od té doby se situace nezměnila. Právo zákonodárné iniciativy náleží premiérovi a členům Parlamentu. Projednávání návrhu zákona může začít v jedné či druhé komoře, podle příslušnosti autorů návrhu v případě parlamentních iniciativ. Omezení tak platí jen pro finanční zákony a zákony o financování sociálního zabezpečení, o nichž jsme se již zmínili.

2. – Ve francouzských i českých republikánských dějinách se setkáváme s bikameralismy, které fungují na systému rozvinuté přehazované, a bikameralismy, které ve jménu účinnosti usilují o omezení přehazované na naprosto minimální počet projednávání v obou komorách.

<sup>22</sup> Článek 8 tohoto ústavního zákona.

Vedle těchto dvou koncepcí přehazované existuje i koncepce, která neuznává přehazovanou s tím, že komory rozhodují souběžně či společně v jediném jednacím sále. Jedna z hlavních charakteristik a výhod bikameralismu – dvojí či vícere projednání návrhů zákonů – tak vymizela v československém Federálním shromáždění. Sněmovna národů jako druhá komora za této situace již nehrála roli rozvážné komory moudrých, ale pouze úlohu záruky jednoho národa proti zásahům ze strany druhého národa, záruky vyjádřené mechanismem odděleného sčítání hlasů podle příslušnosti poslanců k členským republikám federace. Naskýtá se otázka, proč vůbec paritní Sněmovna národů existovala; systém záruk mohl totiž fungovat i v rámci jediné komory.

Přehazovaná se však uplatňovala v obou zemích mimo případ této podivné závorky československé federace, napřed komunistické a pak umírající.

3. – *Omezená přehazovaná* se objevuje vícekrát v Ústavách obou zemí.

Racionalizace parlamentarismu v meziválečné Československé republice se taktéž projevila ve velice restriktivním pojetí přehazované. Při vysvětlení jejího mechanismu je třeba zvážit dva možné případy.

Buď byl návrh zákona – ať vládního či parlamentního původu – podán v Poslanecké sněmovně a byl jí také přijat. Jestliže Senát následně tento návrh zákona zamítl, mohla jej první komora přesto potvrdit nadpoloviční většinou všech svých členů. Avšak pokud návrh senátoři zamítlí tříčtvrtinovou většinou, mohli jej poslanci potvrdit pouze většinou třípětinovou.

Nebo byl takový návrh prvně předložen v Senátu a byl také touto komorou přijat. Jestliže jej Poslanecká sněmovna zamítl a Senát jej následně potvrdil nadpoloviční většinou svých členů, měl být návrh zákona znovu postoupen Poslanecké sněmovně. V případě, že jej tato komora znovu zamítl, nemohl se návrh zákona stát zákonem ani být předložen Parlamentu před uplynutím lhůty jednoho roku.

Dodejme, že jakákoli změna schválená oproti postoupenému textu návrhu zákona znamenala podle Ústavní listiny z roku 1920 zamítnutí návrhu zákona.<sup>23</sup>

Na jedné straně se nám jeví tato koncepce jako značně komplikovaná. Je jisté, že otcové Ústavy zamýšleli omezit vliv druhé komory nebo její blokační pravomoc. Někteří z toho dovodili, že cílem

bylo v podstatě zabránit jakékoli přehazované jako prvku nefunkčnosti. Ale na druhé straně byla položena otázka, zda tento mechanismus byl v souladu s Ústavou jediným použitelným mechanismem pro schvalování zákonů či zda mohl být vzájemný nesoulad obou komor překonán jiným způsobem. Právní nauka i tehdejší pozitivní právo – ztělesněné jednacími řády sněmoven – se postavily za určitou pružnost. Princip přehazované nebyl výslovně vyloučen Ústavou a stálý výbor Parlamentu, složený ze šestnácti z tří set poslanců a osmi ze sto padesáti senátorů, mohl případně sehrát úlohu smířícího výboru a navrhnout komorám kompromisní variantu projednávaného návrhu zákona. Nicméně s ohledem na téměř shodné složení obou komor neměl tento problém prakticky příležitost se projevit.<sup>24</sup>

Francouzská Ústava z roku 1946 předpokládala systém, v němž projednávání zákona začínalo vždy v Národním shromáždění, první komoře Parlamentu. Každý návrh zákona schválený Národním shromážděním byl následně postoupen ke stanovisku Radě republiky. Jestliže se toto stanovisko shodovalo s textem schváleným v Národním shromáždění, zákonodárny proces zde končil a zákon měl být promulgován ve znění přijatém Národním shromážděním. Pokud však Rada republiky nepodpořila návrh zákona, Národní shromáždění znovu přezkoumalo návrh a rozhodlo o případných pozměňovacích návrzích předložených druhou komorou. Pozměňovací návrhy mohly být přijaty všechny nebo jen zčásti. Národní shromáždění mělo na výběr a mohlo zamítnout ty z připomínek senátorů, které nepovažovali poslanci za vhodné. Jestliže však Národní shromáždění nehodlalo přijmout všechny pozměňovací návrhy Rady a když je Rada dříve přijala nadpoloviční většinou svých členů, mělo se v Národním shromáždění hlasovat stejnou většinou.<sup>25</sup>

Tento model se v praxi nedočkal uspokojivého zhodnocení, protože až příliš často vedl k zamítnutí návrhů Rady republiky. Bylo snadnější znovu odhlasovat původní text nežli se zabývat jeden po druhém pozměňovacími návrhy přijatými Lucemburským palácem. Proto roku 1954 došlo ke změně mechanismu.

Můžeme pouze bez dalšího konstatovat, že v současné době v České republice platný mechanismus vztahů mezi komorami v oblasti zákonodárského procesu se jeví jako ještě restriktivnější nežli mechanismus předvídaný původní Ústavou Čtvrté republiky ve Francii.

Český Senát totiž může buď přijmout text, kte-

<sup>23</sup> Článek 44 Ústavní listiny Republiky československé z roku 1920.

<sup>24</sup> PEŠKA Z., *Československá ústava a zákony s ní související*, I. díl, Československý Kompas, Praha, 1935, str. 201–207.

<sup>25</sup> Článek 20 Ústavy Čtvrté republiky.



rý mu byl postoupen Poslaneckou sněmovnou, nebo jí návrh zákona vrátit k novému projednání. Přijetí návrhu zákona se v Senátu děje výslovně, a to usnesením, jímž se text schvaluje, nebo negativním způsobem, totiž usnesením, jímž se Senát rozhodne se návrhem zákona nezabývat, nebo, konečně, implicitně, to když se Senát k návrhu zákona nevyloví ve lhůtě třiceti dnů. Vrácení návrhu zákona Poslanecké sněmovně pak nastává ve dvou zbývajících případech, když Senát zamítne nebo pozmění text návrhu zákona. Jestliže Senát přijal pozměňovací návrhy, může Poslanecká sněmovna přijmout prostou většinou návrh ve znění schváleném Senátem. Jestliže však senátní verzi takto neschválí nebo když předtím Senát návrh zákona jako celek zamítl, bude Poslanecká sněmovna moci přijmout svůj původní text návrhu zákona nadpoloviční většinou svých členů.

Jakýkoli výběr mezi pozměňovacími návrhy přijatými Senátem je vyloučen Ústavou. Základní zákon dává na vybranou pouze schválení senátní verze jako celku (pokud takové znění existuje) nebo potvrzení původního textu vzešlého z předchozího jednání Poslanecké sněmovny anebo definitivní zamítnutí návrhu zákona. Je jasné, že fungování tohoto systému předpokládá, že senátoři i poslanci věnují zvláštní pozornost úpravám, které Senát schvaluje nebo schválil.<sup>26</sup> Je třeba dát na miskú vah „pro“ a „proti“. Senátoři musí projevovat velikou střídmost při schvalování pozměňovacích návrhů. Je třeba si pokládat otázku, zda je případně vhodné zamítnout návrh zákona a začít celý zákonodárný proces v Parlamentu od bodu nula, což je operace, která si vyžaduje čas a neposkytuje žádnou záruku úspěchu.

Na jedné straně si můžeme říci, že tento systém dává koneckonců velikou moc Senátu, protože budoucnost návrhu, který již byl odhlasován poslanci prostou většinou, hodně záleží na Senátu. První komora má potom pouze globální výběr mezi dvěma různými verzemi textu návrhu zákona. Na druhé straně však není záhodno se nechat zmýlit. Senát nemá větší moc než tu, kterou disponuje ten, kdo podává stanovisko k nějaké věci. To platí i přesto, že česká Ústava nehovoří o dávání stanovisek, jako to výslovně činila francouzská Ústava z roku 1946. Mechanismus se zdá být ještě o něco rigidnější než pravidlo, které po francouzské vládě vyžaduje, aby optovala mezi textem návrhu dekretu předloženého ke stanovisku Státní rady a textem návrhu dekretu, který z jednání Státní rady vzejde.<sup>27</sup>

Úloha poskytovatele stanovisek aktuálně existující Poslanecké sněmovně je dle našeho názoru potvrzena i existencí kapesního veta Senátu. Jestliže Senát rozhodne o vrácení návrhu zákona poslancům a když první komora Parlamentu nestihne opětovně hlasovat o návrhu zákona během svého volebního období, ustálilo se pravidlo, že nově zvolená Poslanecká sněmovna se již nemůže původním návrhem zákona zabývat. Čtyři návrhy zákonů byly takto při první příležitosti pohřbeny parlamentními volbami v červnu roku 1998. (Kapesní veto je pravděpodobně dobré pravidlo, protože podobně jako ve Spojených státech amerických často zabraňuje přijetí populistických nebo jinak defektních návrhů zákonů odhlasovaných ve spěchu na sklonku zasedání sněmovny.)

Zdá se tedy, že zákonodárný proces v českém Senátu, vyjma jeho funkce záruky v oblasti Ústavy a jeho specifických funkcí, byl koncipován jako pouhý nerovný a znehodnocený doplněk projednávání zákonů v Poslanecké sněmovně. Podobného cíle bylo pravděpodobně možné dosáhnout i jiným způsobem. Tento pohled podle našeho názoru potvrzuje i skutečnost, že v praxi Poslanecká sněmovna o jednotlivých pozměňovacích návrzích Senátu nediskutuje, přestože důkladný rozbor a zhodnocení senátního stanoviska Ústava České republiky rozhodně nevyklučuje.

4. – Pohledme nyní, jak vypadá bikameralismus, který je sice v principu rovný, avšak v němž je předvádán *důmyslný mechanismus zabraňující blokaci*.

Ústava Čtvrté republiky ve svém znění z roku 1954 měla již blízko k současnému systému. Zeleňou k odblokování situace tehdy výslovně nedávala politická vůle; spíše bylo odblokování založeno na marném plynutí času.

Došlo k plnému obnovení přehazované v oblasti zákonodárného procesu. Jestliže Národní shromáždění a Rada republiky nedospěli k souladu ohledně textu zákona po uplynutí určeného období (obvykle sta dní), mohlo Národní shromáždění rozhodnout s konečnou platností převzetím buď posledního jím schváleného textu, nebo přijetím jednoho nebo více pozměňovacích návrhů předložených k tomuto textu druhou komorou.

Absolutní většina dříve potřebná k překonání názoru Senátu již nadále nebyla vyžadována. Vysvětlení tohoto jevu je však prosté: lépe je mít pružný systém, který otevírá cestu k opravdovému dialogu mezi komorami po dostatečně dlouhé období,

<sup>26</sup> RYCHETSKÝ P., „První rok Senátu – pokus o bilanci“, *nepublikovaný článek*.

<sup>27</sup> Všeobecně se tvrdí, že vláda má v takovém případě výběr mezi původním textem návrhu dekretu a tím textem, který vyplývá ze stanoviska Státní rady. Přísnost tohoto pravidla je však zmírněna oddělitelností jednotlivých ustanovení textu právního předpisu. Vláda je povinna si zvolit mezi různými verzemi skupin od sebe neoddělitelných ustanovení.

nežli systém, kde není po dialogu ani stopy a kde se rozhodnutí přijímá v rychlosti.

Tento systém by zajisté vykázal uspokojivé výsledky. Otcové Ústavy z roku 1958 však byli vedeni především úpornou snahou zajistit všemi prostředky vládní stabilitu. Vláda může být stabilní jen tehdy, může-li uskutečňovat svůj program. Nejvýznamnější reformy nelze provést jinak než cestou zákona. A bikameralismus z roku 1958 odpovídá principu geniálně vyjádřenému ve větě: „Vláda určuje a vede politiku státu.“<sup>28</sup> Vláda nevede politiku státu výlučně v oblasti výkonné a nařizovací, ale také – a dokonce zejména – v oblasti zákonodárství.<sup>29</sup>

Ústava stanoví jako zásadu hledání společného znění zákona oběma komorami. V mnoha případech se také podaří tento ideální cíl naplnit, zvláště když se jedná o zákony, které nejsou příliš politicky zabarveny nebo když se politická většina v Senátu shoduje s politickou většinou v Národním shromáždění. Přehazovaná může pokračovat donekonečna, ledaže se vláda rozhodne zasáhnout a přeměnit rovný bikameralismus v bikameralismus nerovný.<sup>30</sup>

Volba mezi těmito variantami náleží výlučně premiérovi. První z ministrů může vyvolat zasedání smíšené paritní komise za podmínky, že každé z parlamentních shromáždění přezkoumalo návrh zákona dvakrát nebo jen jednou, byla-li vládou vyhlášena naléhavost. Prostředku vyhlášení naléhavosti se často používá nikoli pro opravdu naléhavě potřebné zákony – výmluvně tuto skutečnost prokazují přehledy o výkonu zákonů cestou prováděcích předpisů, kde senátní komise naopak zjistily značná zpoždění –, ale pro urychlení zákonodárného procesu a co nejrychlejší překonání možného názorového rozporu mezi sněmovnami. Uskuteční-li se pouze jediné čtení v obou komorách – a ve většině takových případů projednává návrh zákona na druhém místě Senát –, první z komor, Národní shromáždění, se nemůže seznámit s návrhy změn předloženými senátory. Návrh zákona se tak dostává rovnou před smírčí komisí. Je jasné, že rozpor se zdá vážný, jen když je politické povahy.

Vláda není zastoupena v řadách členů smíšené paritní komise; je to možná jediný orgán francouzského Parlamentu, který se zabývá zákonodárstvím a kde vláda nemá žádnou možnost zasáhnout. Ale Ústava tento handicap v širokém rozsahu kompenzuje tím, že přiznává vládě právo předběžné cenzu-

ry pozměňovacích návrhů vznesených vůči kompromisnímu textu zákona vzešlému ze smíšené paritní komise. Tato komise může totiž buď neuspět, nebo dospět k návrhu kompromisního znění zákona, které bude vládou předloženo ke schválení oběma komorám s případnými pozměňovacími návrhy, s nimiž vláda vyslovila souhlas. V případě, kdy komise nedospěje ke kompromisu nebo když komory kompromisní text neschválí – přičemž příčina neúspěchu v obou komorách tkví často v předložení těch nejedlikačtějších pozměňovacích návrhů vládou –, závorka smíšené paritní komise se uzavírá a přehazovaná pokračuje tam, kde skončila před schůzí smíšené komise.

Premiér však může zasáhnout znovu tím, že požádá Národní shromáždění o konečné rozhodnutí. V obou komorách se koná nové čtení návrhu zákona. Během tohoto čtení dojde k ustálení textu; je to totiž poslední příležitost přijít s pozměňovacími návrhy. Jestliže zákonodárný proces během tohoto nového čtení nedospěje ke konci, bude Národní shromáždění povoláno ke konečnému přijetí návrhu zákona navzdory nesouhlasu druhé komory. Národní shromáždění může buď převzít poslední jím odhlasovaný text zákona, nebo text vzešlý z jednání smíšené paritní komise (jestliže takový vůbec existuje). Avšak zůstává mu pořád možnost změnit tento text, a to jedním nebo více pozměňovacími návrhy přijatými Senátem během posledního čtení. Pro poslední slovo Národního shromáždění se nevyžaduje žádná kvalifikovaná většina. Je tomu tak i přes velikou lítost zástupců Senátu v komisích pro přípravu Ústavy z roku 1958.

Je na místě dodat, že během přehazované je postupně omezováno právo pozměňovacího návrhu členů Parlamentu – jak to vyplývá z tradičních ustanovení jednacích řádů komor a z ducha Ústavy.<sup>31</sup> Pozměňovací návrhy se mají týkat výlučně ustanovení, která ještě zůstávají předmětem rozpravy, to znamená těch ustanovení, ohledně kterých ještě komory nedospěly ke shodnému znění. Člen Parlamentu je limitován jednacím řádem příslušné komory, ale pro právo pozměňovacího návrhu vlády vyplývají omezení výlučně z Ústavy. Z toho bylo také dovozeno, že se pravidlo „nálevky“ nevztahuje na vládu. Tuto nebývalou judikaturu následně kompenzovala judikatura o omezeních vlastních podstatě práva pozměňovacího návrhu a o zákazu jezdců.<sup>32</sup>

<sup>28</sup> Článek 20 Ústavy Páté republiky.

<sup>29</sup> Tento poznatek kupodivu neguje „opoziční“ smlouva o vytvoření stabilního politického prostředí mezi ČSSD a ODS.

<sup>30</sup> Článek 45 Ústavy Páté republiky.

<sup>31</sup> CARCASSONNE G., *La Constitution*, Éditions du Seuil, Paris, 1996, str. 193.

<sup>32</sup> Omezení vlastní podstatě práva pozměňovacího návrhu vyplývají především ze zvláštního pozitivněprávního zakotvení práva pozměňovacího návrhu (čl. 44 francouzské Ústavy z roku 1958) odlišného od práva zákonodárné iniciativy (čl. 39 téže Ústavy),

„Tento systém je velice dobře koncipován a vy-  
kazuje mnohé kvality.“<sup>33</sup> Vládě náleží upřednostnit  
názor jedné či druhé komory. Ten, kdo vede politiku  
státu, se tak ocitá v postavení rozhodčího mezi  
stanovisky Národního shromáždění a Senátu tím, že  
volí mezi variantami řešení tu, která se mu jeví ja-  
ko výhodnější pro obyvatelstvo. Jistě lze legitimně  
poukázat na skutečnost, že takový rozhodčí, odpo-  
vědný před Národním shromážděním a vycházející  
z většiny poslanců této komory, může být jen velmi  
vzácně rozhodčím nestranným.

Zákonodárny proces se však také nepodobá fot-  
balovému zápasu. Je vysoce funkční. Jeho účelem  
není vstřelit branku, ale dospět k zákonu nutnému  
pro život společnosti. A je-li to vláda, komu přísluší  
postarat se o vedení politiky státu – voliči se spíše  
orientují podle stran a schopností vlád nežli podle  
osob jednotlivých kandidátů –, má pravděpodobně  
přirozené poslání řídit proces tvorby zákona a do-  
pustit schválení jen takového zákona, který pokládá  
za potřebný v zájmu společnosti.<sup>34</sup>

## ZÁVĚREM

Představili jsme si dva různé dvoukomorové pa-  
lamentní mechanismy ve světle jejich historických  
předchůdců.

Současný francouzský systém spočívá na nerov-  
ném bikameralismu, který se koncem padesátých let,  
v době svého ústavního posvěcení, jevil jako vyrovná-  
naný. Současný český systém se dal cestou nerov-  
ného bikameralismu, ale zároveň hluboce nevyrovná-  
naného. Lze jen obtížně popírat, že francouzský bi-

kameralismus řídí vláda. Některá vylepšení by bylo  
žádoucí po čtyřiceti letech po přijetí Ústavy Páté  
republiky provést.<sup>35</sup> Čistě pro nastolení nové rov-  
nováhy, jak ji vyžaduje společenský vývoj na úsvitu  
XXI. století.

Český bikameralismus by si zasluhoval reformu  
hlubší, ačkoli ne komplikovanou, za účelem dosaže-  
ní rovnováhy. Role vlády by měla doznat posílení,  
přehazovaná v zákonodárném procesu by měla být  
prodloužena. Zdrželo by se sice přijímání zákonů,  
ale byly by to pravděpodobně zákony kvalitnější.  
Nejedná se o nějakou institucionalizovanou zbyteč-  
nou hádku komor uvnitř Parlamentu, ale o zákony,  
které by měly opravdovou podporu obyvatelstva.

A tak se vnučují zneklidňující otázky. Jsou zmí-  
něné druhé komory opravdu funkční? V obou ze-  
mích jsme svědky neadekvátního vztahu mezi jejich  
reprezentativností a obecným přesvědčením o jejich  
užitečnosti na jedné straně a prostředky k činnosti  
na straně druhé.

Francouzský Senát disponuje rovným postave-  
ním s Národním shromážděním v oblasti ústavních  
změn. Legitimita jeho práva znemožnit přijetí textu  
je však vážně zpochybněna. Naproti tomu v oblasti  
běžného zákonodárství plní dokonale svoji roli ko-  
mory moudrosti, s výjimkou případů, kdy její jeho  
stálá politická orientace poněkud zbavuje užitečnos-  
ti.

Český Senát, jehož legislativní úlohu Ústava  
omezila na pouhý poradní orgán, bude mít určitě  
i nadále potíže s prokazováním své užitečnosti. Bo-  
hužel jeho kariéra špatně začala. Obyvatelstvo jej  
nepřijalo. Možná, že ho zatím nepřijalo, možná, že

jehož je obvykle právo pozměňovacího návrhu derivátem. Pozměňovací návrh je svým rozsahem omezenější a váže se k textu, vůči němuž je jako pozměňovací návrh uplatněn. S tím souvisí i zákaz jezdců, tedy takových ustanovení zákona, které nemají dostatečnou souvislost s předmětem zákona po materiální (zákon se týká jiné problematiky nežli předmětné cizorodé ustanovení – jezdec) nebo formální stránce (jde o zvláštní zákon s chráněným obsahem). – ROQUES XAVIER, „Bicamérisme et procédure législative vis de l'Assemblée nationale“ in *Association française des constitutionnalistes, Le bicamérisme*, str. 81–82.

<sup>33</sup> CADART J., *Institutions politiques et droit constitutionnel*, 3<sup>e</sup> édition, Economica, Paris, 1990, str. 1278.

<sup>34</sup> Pokud jde o poslední slovo dolní komory, nevyplývá ani z toho, že je sněmovna poslanců početnější nežli Senát, nebo z toho, že se Senát ustanovuje „méně demokratickým způsobem“ nežli sněmovna poslanců, protože oba volební systémy – jak většinový, tak poměrného zastoupení – jsou demokratické, dokonce většinový systém se z hlediska tvorby většiny jeví pro Poslaneckou sněmovnu vhodnější (to ovšem neznámá, že se argument nikoli demokratických, to znamená nepřímých, voleb do francouzského Senátu běžně nepoužívá a nemá své opodstatnění), nebo z toho, že by za tvorbu zákonů byla v rámci dělby moci nějak zvlášť zodpovědná sněmovna poslanců na rozdíl od Senátu, který je také součástí Parlamentu, jemuž podle článku 15 Ústavy České republiky náleží zákonodárna moc. (Pomíjíme samozřejmě nutnost dále interpretovat Ústavou použité sloveso „náleží“, protože v demokracii všechna moc náleží lidu, nikoli státním orgánům.) – Sněmovna poslanců musí mít poslední slovo v oblasti zákonodárství, protože tato první komora a jen tato komora má vazbu na vládu. Odpovědnost za stav právního řádu nespadá na hlavu Parlamentu. Tuto odpovědnost v prvé řadě nese vláda. „Vláda,“ jak to neobyčejně trefně vyjadřuje článek 20 francouzské Ústavy Páté republiky, „určuje a vede politiku státu.“ Nejde o nic více ani o nic méně, než že je jinak řečeno, že vláda vládne. Dokud se nezmění princip, že vláda není odpovědná Senátu, ale výlučně sněmovně poslanců, musí být zachováno poslední slovo této první komory. Když by tomu bylo v rozporu s tímto pravidlem, měl by Senát neadekvátně mnoho pravomocí. – Jinou otázkou pochopitelně je, že by vláda měla disponovat náležitými prostředky vůči první komoře, aby bylo vůbec rozumné ji činit odpovědnou za stav legislativy. Politická hrozba, že vláda vyvodí důsledky ze svého případného politického neúspěchu (neschválení návrhu zákona nebo naopak schválení návrhu zákona, s nímž vláda projevila zásadní nesouhlas), nemusí nutně za každé situace být takovým náležitým prostředkem donucení.

<sup>35</sup> Závěry poradního ústavního výboru zvaného Vedelův výbor z 15. února 1993 jdou tímto směrem. Viz *Association française des constitutionnalistes, La révision de la Constitution*, Economica, Paris, 1993, str. 265 a násl.

ho nepřijme nikdy. Druhá komora Parlamentu na českém území nebyla nikdy funkční. Současný Senát by si zasloužil reformu svých prostředků k činnosti, ale musí se v první řadě sám snažit o zlepšení svého obrazu v očích obyvatelstva. Uvidíme, zdali se mu podaří volební účast dostat alespoň do normálních čísel.

JAMES MADISON kdysi řekl: „*History informs us of no long-lived republic which had not a senate.*“ Druhá komora je téměř konstantním prvkem ústavních institucí obou zemí. Prokáže Senát v budoucnosti, že opravdu na něm závisí dlouhý život republiky?

### SUMMARY

*L'article analyse les différents modèles des moyens d'action réservés aux secondes chambres dans l'histoire des deux pays depuis pratiquement la fin du XIX<sup>e</sup> siècle. Leurs moyens d'action, qui ne sont pas sans relation avec la représentativité des secondes chambres, témoignent de la fonctionnalité de ces dernières. Les secondes chambres sont tantôt adaptées, tantôt inadaptées à certaines de leurs missions.*

*Le Sénat, d'une part, limite l'activité de la première chambre du Parlement et, d'autre part, contribue à l'oeuvre législative. Le Sénat retarde la prise de décision, mais il reste dans certains cas sur un pied d'égalité avec la première chambre. Le pouvoir de temporiser et le pouvoir de bloquer ont été progressivement limités. Le Sénat garde un pouvoir restreint de proposer. Il ne peut plus empêcher indéfiniment l'adoption de la loi; c'est pourquoi des mécanismes de déblocage ont été imaginés.*

*Le système bicaméral français actuel apparaît plutôt équilibré, l'arbitrage entre les chambres est rendu par le gouvernement qui dirige tout le système de production normative. Il convient pour autant d'opérer certains ajustements à l'aube du XXI<sup>e</sup> siècle dans les aspects qui semblent moins fonctionnels.*

*Le système bicaméral tchèque est par contre profondément déséquilibré, la Chambre des députés a une position largement prédominante. De surcroît, la population tchèque n'a pas accepté le Sénat comme l'élément indispensable (ou au moins utile) de la distribution du pouvoir. Par conséquent, le bicamérisme tchèque mérite une réforme plus importante pour rendre la seconde chambre fonctionnelle.*