

**Masarykova univerzita
Ekonomicko-správní fakulta**

DIPLOMOVÁ PRÁCE

Brno 2006

Martina SEDLÁŘOVÁ



digitálně podepsáno
**středisko
vědeckých
informací**

Digitally signed
by SVI(Jiri
Polacek)
Date: 2006.12.15
14:27:45 +01'00'

**Masarykova univerzita
Ekonomicko-správní fakulta**

Studijní obor: Veřejná ekonomika



KONTROLNÍ FUNKCE PARLAMENTU ČR

Control functions of Parliament of Czech Republic

Diplomová práce

Vedoucí diplomové práce:
Doc. Ing. Jaroslav Rektořík, CSc.

Autor:
Martina SEDLÁŘOVÁ

Brno, duben 2006

Masarykova univerzita v Brně
Ekonomicko-správní fakulta

Katedra veřejné ekonomie

Akademický rok 2004/2005

ZADÁNÍ DIPLOMOVÉ PRÁCE

Pro: SEDLÁŘOVÁ Martina

Obor: Veřejná ekonomika

Název tématu: Kontrolní funkce Parlamentu ČR

Zásady pro vypracování

Problémová oblast:

Se vstupem České republiky do Evropské unie se zvýšila i úloha a důležitost kontroly na všech úrovních veřejné správy. Týká se to i nejvyššího zákonodárného orgánu - Parlamentu České republiky. Postavení jeho obou komor v kontrolním systému veřejné správy a veřejného sektoru a s tím související výkon jeho kontrolní funkce není zatím komplexně vymezena.

Cíl práce:

Cílem práce je vymezení postavení Parlamentu České republiky v kontrolním systému veřejné správy a veřejného sektoru a popsání a analýza všech kontrolních funkcí obou jeho komor a to s využitím komparace s parlamenty vybraných zemí EU a Evropského parlamentu. Výsledky komparace a analýzy využít k návrhům na zlepšení kontrolních funkcí Parlamentu ČR.

Postup práce a použité metody:

S využitím odborné literatury vymezit teoretické aspekty kontroly a kontrolních systémů. Analyzovat kontrolní systém veřejné správy v ČR a vyhodnotit postavení, které v systému zaujímá Parlament České republiky včetně popisu interakcí s ostatními prvky kontrolního systému. Provést komparaci kontrolní funkce Parlamentu se zákonodárnými sbory vybraných zemí EU a s Evropským parlamentem. Výsledky systémové analýzy a komparace syntetizovat formou návrhů a doporučení k odstranění či minimalizaci zjištěných nedostatků.

Rozsah grafických prací:

Předpoklad cca 5 tabulek a grafů

Rozsah průvodní zprávy bez příloh:

60 - 70 stran

Seznam odborné literatury:

Rektořík, J., Šelešovský, J. a kol. *Kontrolní systémy veřejné správy a veřejného sektoru.*

Ekopress: Praha 2003, ISBN 80-86119-72-6

Relevantní legislativa

Relevantní materiály z komparovaných institucí vybraných zemí a EU

www.psp.cz

www.senat.cz

Vedoucí diplomové práce:

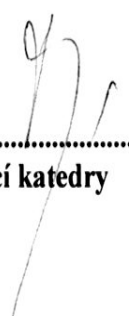
Doc. Ing. Jaroslav Rektořík, CSc.

Datum zadání diplomové práce:

19.3.2004

Datum odevzdání diplomové práce:

22.4.2005



.....
Vedoucí katedry



.....
Děkan

V Brně dne 19.3.2004

Jméno a příjmení autora:	Martina Sedlářová
Název diplomové práce:	Kontrolní funkce Parlamentu ČR
Název v angličtině:	Control functions of Parliament of Czech Republic
Katedra:	Veřejná ekonomie
Vedoucí diplomové práce:	Doc. Ing. Jaroslav Rektořík, CSc.
Rok obhajoby:	2006

Anotace

Diplomová práce „*Kontrolní funkce Parlamentu ČR*“ se věnuje charakteristice Parlamentu České republiky a vymezuje jeho postavení v institucionálním systému státu. Práce hodnotí využívání kontrolních mechanismů Parlamentem České republiky k zajištění dělby moci a popisuje složitý proces přezkoumávání, určování a ovlivňování jednání vlády a dalších článků státní správy. Analyzuje současné kontrolní funkce obou komor Parlamentu České republiky, Spolkového sněmu Německa, parlamentu Velké Británie a Evropského parlamentu, a srovnává je. Těžištěm práce je období od vzniku samostatné České republiky v roce 1993 až po současnost.

Annotation

The Thesis „*Control functions of Parliament of Czech Republic*“ describes the characteristics of Parliament of Czech Republic and encloses its position in institutional system of the state. It involves evaluation of exploitation of control mechanisms used by Parliament of Czech Republic to establish the separation of powers. The Thesis also describes complex of revision, determination and inducement of government acting and other sections of state administration. It discusses the control functions of both chambers of Parliament of Czech Republic, the Bundestag of Germany, Parliament of Great Britain and European Parliament, and compares them. Crux of the thesis is the time period from establishment of Czech Republic in 1993 until present.

Klíčová slova:

Kontrola

Parlament

Kontrolní funkce

Ústava ČR

Dělbba moci

Vláda

Státní správa

Keywords:

Control

Parliament

Control functions

Constitution of Czech Republic

Separation of powers

Government

State administration

Prohlašuji, že jsem diplomovou práci *Kontrolní funkce Parlamentu ČR* vypracovala samostatně pod vedením Doc. Ing. Jaroslava Rektoříka, CSc., a uvedla v seznamu literatury všechny použité literární a odborné zdroje.

V Brně dne 14.4.2006

Martina Sedlářová

Poděkování

Na tomto místě bych ráda poděkovala zejména mému vedoucímu diplomové práce Doc. Ing. Jaroslavovi Rektoříkovi, CSc., za cenné rady a připomínky při zpracovávání této diplomové práce. Moje poděkování patří rovněž RNDr. Halce Sedlářové, kontrolorce Nejvyššího kontrolního úřadu a také všem ostatním, kteří mi při zpracování této práce byli nápomocni.

Obsah:

Úvod	9
1 Kontrola	11
1.1 Charakteristika kontroly	11
1.2 Historie kontroly v našich zemích	12
1.3 Shrnutí	13
2 Charakteristické znaky parlamentarismu ČR	14
2.1 Nedotknutelnost Poslanecké sněmovny	14
2.2 Postavení Senátu	16
2.3 Prezidentovo právo veta	16
2.4 Ústava a politická stabilita	17
2.5 Shrnutí	17
3 Parlament ČR	19
3.1 Dvoukomorové systémy	19
3.2 Charakteristika Parlamentu ČR	20
3.2.1 Zákonodárný proces	21
3.2.2 Poslanecká sněmovna	23
3.2.3 Senát	28
3.3 Shrnutí	33
4 Kontrolní funkce Parlamentu ČR	35
4.1 Kontrolní mechanismy	35
4.2 Druhy kontrol	37
4.3 Úloha a význam kontroly	39
4.4 Parlamentní kontrola vlády	39
4.4.1 Vyjádření důvěry/nedůvěry vládě	40
4.4.2 Interpelace	40
4.5 Shrnutí	41
5 Parlamentní kontrola v EU	42
5.1 Evropský parlament	42
5.2 Pravomoci a funkce EP	42
5.3 Formální a neformální kontrola v Evropském parlamentu	43
5.4 Kontrolní pravomoci Evropského parlamentu	44
5.4.1 Kontrola Rady a Komise	44
5.4.2 Schvalování programových dokumentů a výročních zpráv	46
5.5 Výbory EP	47
5.6 Nástroje kontroly Evropského parlamentu	47
5.7 Interpelace a písemné dotazy v EP	48
5.8 Role národních parlamentů v EU	48
5.8.1 Role Parlamentu ČR v evropských záležitostech	50
5.8.2 Zapojení Parlamentu ČR do evropské agendy	51
5.9 Shrnutí	52
6 Srovnání s vybranými státy Evropské unie	55
6.1 Německo	55
6.1.1 Politický systém v Německu	55
6.1.2 Parlamentní kontrola ve Spolkovém sněmu v Německu	57

6.1.3	Ústavně-právní zakotvení parlamentní kontroly.....	58
6.1.4	Míra parlamentní kontroly	60
6.1.5	Zdůvodnění parlamentní kontroly	60
6.1.6	Srovnání Německa a České republiky	61
6.2	Velká Británie	62
6.2.1	Politický systém ve Velké Británii	62
6.2.2	Parlamentní kontrola ve Velké Británii	65
6.2.3	Srovnání Velké Británie a České republiky.....	66
6.3	Otázky a interpelace v Německu a ve Velké Británii	67
6.3.1	Německo	68
6.3.2	Velká Británie	69
6.4	Shrnutí.....	69
Závěr		71
Příloha 1		76
Seznam literatury		77

Úvod

V současných parlamentních demokraciích ustanovuje vládu nejsilnější politické uskupení tedy koalice, která má také většinu v parlamentě. Jinými slovy – koalice ovládá dva nejdůležitější orgány. Tento „přehmat“ značně zpochybňuje otázku, zda model dělby moci v současnosti ještě proti sobě staví jednotlivé články moci a zda jsou tyto dost samostatné na to, aby dokázali zabezpečit vznik účinné kontroly moci.

Kde selhává organizační dělba moci, tam vystupuje do popředí myšlenka rovnováhy skutečných mocí. Funkci rovnováhy v pluralitní společnosti přebírají do určité míry mocenské skupiny, které si navzájem konkurují, kontrolují se a tím se vzájemně omezují. Do řešení mnohých zásadních otázek vstupují i odbory, svazy pracujících, církve a další různá seskupení. Nezodpovězenou zůstává pouze otázka, zda toto všechno jsou dostatečné záruky na to, aby se model právního státu a s ním i model demokratického vyrovnání zájmů mohl prosadit v praxi.

Česká republika patří do skupiny zemí s parlamentní formou vlády. Pro každý takový vládní systém jsou typické následující znaky: zdvojená exekutiva (hlava státu, vláda), volba prezidenta parlamentem, odpovědnost vlády parlamentu, resp. jedné z jeho komor, personální provázanost vlády a parlamentu.

Jaká je vlastně síla Parlamentu České republiky v českém institucionálním systému? Určující vztah každé parlamentní formy vlády je založený na odpovědnosti vlády vůči zákonodárnému sboru - parlamentu. Parlament je v rámci svých ústavních kompetencí oprávněn kontrolovat vládu a v krajním případě jí i z politických důvodů vyslovit nedůvěru nebo odmítnout její návrh na vyslovení důvěry. Parlamentní kontrola výkonné moci je složitý proces přezkoumávání, určování a ovlivňování jednání vlády a dalších článků státní správy. Parlament a jeho členové jsou k tomu vybaveni celou řadou prostředků, ke kterým patří schválení či odmítnutí vládních návrhů zákonů, vyžadování informací, interpelace, zřizování vyšetřovacích výborů nebo právo obrátit se na Ústavní soud s návrhem na zrušení zákona.

Při tvorbě ústavy České republiky v roce 1992 převážil tradiční model navazující na československý meziválečný parlamentarismus. Prvním cílem diplomové práce je tedy vymezení současného postavení Parlamentu České republiky v kontrolním systému veřejné správy a veřejného sektoru, popsání a analýza všech kontrolních funkcí obou jeho komor. Druhým cílem diplomové práce je komparace kontrolní funkce Parlamentu České republiky s parlamenty Německa a Velké Británie, a Evropského parlamentu. Ze srovnání kontrolních funkcí jednotlivých parlamentních systémů vyplývají návrhy a doporučení k úpravě a zlepšení kontrolních funkcí Parlamentu České republiky.

Dalším cílem mé diplomové práce je potvrdit nebo vyvrátit následující hypotézu: „*Parlamenty států Evropské unie mají stejné kontrolní nástroje.*“

Při vypracovávání diplomové práce použiji metody deskripce, historické analýzy a obsahové analýzy odborné literatury, pomocí kterých budu popisovat a analyzovat kontrolní funkce Parlamentu České republiky, Spolkového sněmu Německa, parlamentu Velké Británie a Evropského parlamentu. V práci využiji také metodu komparace ke srovnání jednotlivých parlamentů a jejich kontrolních funkcí. V závěru práce poté využiji metodu syntézy ke shrnutí výsledků analýzy a komparace, a k formulaci návrhů a doporučení k odstranění zjištěných nedostatků.

Ke komparaci kontrolních funkcí Parlamentu České republiky jsem si zvolila Spolkový sněm v Německu, Parlament Velké Británie a Evropský parlament. Německo jsem si zvolila proto, že i přes podobné politické uspořádání jako má Česká republika lze v činnosti jejich parlamentů a dalších ústavních orgánů najít určité odlišnosti. Velkou Británii jsem si zvolila ze dvou důvodů. Prvním důvodem je, že Velká Británie je monarchie. Už tento samotný fakt znamená existenci jistých odlišností. Druhý důvod je historický. Velká Británie má nejstarší parlament mezi zeměmi Evropské unie, který se začal formovat již ve 14. století a již v této době mu přínáležely určité kontrolní funkce vůči panovníkovi. Evropský parlament je, dle mého názoru, zajímavá instituce už jen tím, že se nejedná o klasický parlament jedné země, ale o parlament zastupující 25 zemí a jejich zájmy. Z toho pak vycházejí i odlišnosti od Parlamentu České republiky.

1 Kontrola

1.1 Charakteristika kontroly

Kontrola je jedním ze základních nástrojů řízení. Vystupuje ve vzájemné interakci s veřejným sektorem, veřejnou správou a managementem a činnostmi, jež v těchto oblastech probíhají.

Kontrola má v lidské společnosti tisíciletou tradici. Vychází z latinského *contra* (proti) a *rotulus* (protizápis). V teorii¹ se obecně uvádí šest základních pojetí kontroly: **informační, regulační, institucionální, represivní, motivační, výchovné**.

Každý subjekt ve společnosti, ať se jedná o kraje, obce nebo jiné instituce veřejné správy, realizuje určité statky, má své poslání, své cíle, potřeby a hodnoty o jejichž maximální uspokojení usiluje. Z tohoto titulu je pod neustálou kontrolou svých konkurentů, dodavatelů i odběratelů, ale také pod kontrolou legislativou k tomu určených kontrolních institucí a občanů (voliči, poslanci a další skupiny). Kontrolu tedy provádí nejenom řídicí subjekt, ale i ti, jež jsou řízení, i ti, jež stojí mimo řízené procesy.²

Aby byla kontrola více efektivní měla by být zaměřena do budoucnosti. V této souvislosti se v teorii³ uvádí tzv. kontrola **dopředná**, jež má za cíl podniknout taková nápravná opatření, aby se zamezilo následným problémům. Tato kontrola je však prozatím přehlížena, jelikož vedoucí pracovníci jsou příliš závislí na kontrole, která se opírá o statistické údaje a účetnictví.

Ve vyspělých demokratických státech mají podstatný význam mechanismy **sebekontroly** a **autoregulace**. Právě přeměny, kterými Česká republika v posledních letech prošla potvrzují potřebu tvorby takových mechanismů a vytváření podmínek pro jejich fungování.

Zároveň s tím existují oblasti, v nichž musí stát aktivně uplatňovat výkon státní moci, regulace, dohledu a kontroly. Proto také zřizuje instituce s odpovídajícími kompetencemi a pravomocemi.

¹např. Rektořík J., Šelešovský J.: Kontrolní systémy veřejného sektoru a veřejné správy, Ekopres, Brno, 2003, str. 24

²Rektořík J., Šelešovský J.: Kontrolní systémy veřejného sektoru a veřejné správy, Ekopres, Brno, 2003, str. 25

³Rektořík J., Šelešovský J.: Kontrolní systémy veřejného sektoru a veřejné správy, Ekopres, Brno, 2003, str. 25

1.2 Historie kontroly v našich zemích

System kontroly v České republice se stejně jako v jiných zemích vyvíjí a prošel podstatnými změnami. Ty lze charakterizovat jako velice intenzivní průběžný proces postupného vytváření demokratického a tržního systému, podmínek pro vstup do Evropských společenství a vyspělé demokratické tržní společnosti a ekonomiky. V našich zemích, které byli do roku 1918 součástí rakousko – uherské monarchie, byla první kontrolní institucí Dvorská účetní komora (Hofrechnungskammer), založená v roce 1761. Název této instituce, která měla působnost pro celou habsburskou monarchii, byl později několikrát měněn. V letech 1792 - 1794 byla v činnosti Hlavní státní účtárna (Staatshauptbuchhaltung), v letech 1794 – 1805 to byla Nejvyšší státní kontrola (Oberste Staatskontrolle) a v letech 1805 – 1840 se instituce nazývala Generální účetní ředitelství (General-Rechnungs-Direktorium). V roce 1840 byl založen Nejvyšší účetní kontrolní úřad (Oberste Rechnungs-Kontroll-Behörde) a pod tímto názvem pracoval až do roku 1866, kdy vznikl Nejvyšší účetní dvůr (Oberster Rechnungshof). Nejvyšší účetní dvůr s působností pro naše země existoval až do roku 1919. Po vzniku Československé republiky v roce 1918 na tradici tohoto úřadu navázal Nejvyšší účetní kontrolní úřad v Praze, jež byl založen v roce 1919 zákonem č. 175/1919 Sb. o zřízení a působnosti Nejvyššího účetního kontrolního úřadu.

Po roce 1919 byla kontrola v našich zemích zaměřena na kontrolu pokladní správy, kontrolu správní a kontrolu státní. **Kontrola pokladní správy** sledovala práci výkonných orgánů a soulad jejich postupu s platnými předpisy. **Kontrola správní** s působností pro veškeré úřady – sledovala, zda se příjmy a vydání realizují podle zákonů, předpisů a nařízení v mezích rozpočtu. Třetím typem byla **kontrola státní**, která se zabývala stanovením hospodářského plánu pro určité hospodářské nebo účetní období a zjišťovala, zda se státní správa tímto autoritativně předepsaným plánem řídí. Tato kontrola byla **ústavním právem Parlamentu**, který ji vykonával jednak stanovením rozpočtu a jednak projednáním účetní závěrky, a týkala se odpovědnosti ministerstev. Úřad byl podřízený Parlamentu České republiky, prováděl zejména následnou kontrolu hospodaření, byl monokratický, ze zákona samostatný, rovnocenný ministerstvům a zároveň na nich nezávislý. Byl mu určen dozor nad státním hospodářstvím a státním dluhem.

V první polovině padesátých let byl v našich zemích převzat sovětský model řízení národního hospodářství. Profesionální kontrolní instituce se stala ústředním orgánem státní správy v čele s ministrem, který byl členem vlády. Tehdejší systém vyžadoval zaměřit výkon vrcholné kontroly na prosazování politických cílů totalitního režimu vedeného komunistickou stranou a na prosazování jejího způsobu hospodaření. Po roce 1960 bylo ministerstvo nahrazeno Ústřední komisí státní kontroly a statistiky, která vedle výkonu kontroly shromažďovala i veškeré hlavní statistické údaje. Kontrolní činnost se zaměřovala převážně na kontrolu plnění státního plánu ve výrobních organizacích. Malá

pozornost byla věnována kontrole centrálních orgánů. Prověřování finančního hospodaření státu podle jednotlivých kapitol rozpočtu prakticky neexistovalo.

Během krátkého reformního období kolem roku 1968 byla nejvyšší instituce kontroly podřízena Parlamentu Československa. V roce 1971 byla zřízena soustava orgánů lidové kontroly, rozčleněná na federální a republikovou, a to opět jako přímý nástroj řízení státu a společnosti komunistickou stranou.

V souvislosti s počátkem demokratických změn v našich zemích po roce 1989 bylo u nás přijato značné množství nových zákonů a jiných právních předpisů v oblasti kontroly. Zásadní význam mělo přijetí zákona č. 405/1991 Sb., o kontrole v ČSFR, dnes již vzhledem k zániku federace neplatného. Tento zákon řešil tři okruhy problémů. Upravoval postavení a působnost federálního ministerstva kontroly, základní pravidla kontrolní činnosti a velmi stručně vnitřní kontrolu. V přímé návaznosti na tento zákon pak byl přijat i zákon č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, kterým je upraven výkon státní kontroly a který ve znění několika novel platí dodnes. Se zánikem federace došlo i k zániku federálního ministerstva kontroly. Kromě toho také došlo ke zrušení Nejvyššího kontrolního úřadu z roku 1992 (byl zřízen zákonem č. 61/1992 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu ČR). Na základě čl. 97 Ústavy ČR a dodnes platného zákona č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu (dále jen „Zákon o NKÚ“) došlo k jeho nahrazení koncepčně jinak pojatým Nejvyšším kontrolním úřadem. Byl již pojat jako orgán vykonávající nezávislou finančně ekonomickou kontrolu. Zákonem o NKÚ došlo také ke zrušení Ministerstva státní kontroly, což mělo za následek, že v České republice zanikl gestor právní úpravy obecné kontrolní činnosti ve veřejné správě, který dosud nebyl nahrazen.

Ve třetí etapě změn v koncepci kontrolní činnosti bylo připravováno obnovení Nejvyššího kontrolního úřadu. Po přechodnou dobu byla v činnosti i federální a republiková ministerstva kontroly a Nejvyšší kontrolní úřad České republiky.

1.3 Shrnutí

V první kapitole jsem pojednala obecně o kontrole, jako o jednom z nejdůležitějších nástrojů řízení, a o kontrolních institucích. Zaměřila jsem se na vývoj institucí kontroly v České republice od historie až po současnost.

2 Charakteristické znaky parlamentarismu ČR

Parlament je v dnešním pojetí státní orgán složený z reprezentantů lidu, vzešlý ze všeobecných voleb a vybavený zákonodárnou a ústavodárnou pravomocí.

Parlamentarismus v České republice je rámcově upraven Ústavou České republiky⁴. Tato úprava je v zásadních rysech taková, že nijak neohrožuje demokratický režim ani otevřenost politického systému. Jak ukazuje následující text, každá inovace parlamentarismu může mít a má neočekávané následky, které se v mnoha případech obrací proti jejím tvůrcům.

Současná Ústava České republiky (dále jen „Ústava ČR“) vychází z prvorepublikové ústavy z roku 1920⁵ a byla přijata s určitými modifikacemi, které jsou typické pro každou tvorbu nového systému. Všechny inovace, které byly do parlamentního systému včleněny za určitým momentálním účelem, nabyly s časem jiného významu a mají zcela jiné účinky, než jaké autoři inovací zamýšleli. Projevilo se to zejména v postavení Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky (dále jen „Poslanecká sněmovna“) vůči ostatním ústředním orgánům státní správy a ve vlastním postavení obou komor Parlamentu České republiky (dále jen „Parlament ČR“).

Za nejvýraznější lze považovat dvě změny, které ovlivnily vnímání parlamentarismu v České republice (dále jen „ČR“). První je nedotknutelnost Poslanecké sněmovny. Druhou novinkou parlamentarismu v ČR je postavení Senátu Parlamentu ČR (dále jen „Senát“). V textu jsou zmíněny ještě dvě další charakteristiky parlamentarismu v ČR a to prezidentovo právo veta a stabilita systému v souvislosti s ústavou.

2.1 Nedotknutelnost Poslanecké sněmovny

Snahou autorů Ústavy ČR bylo v první řadě posílení stability vládní moci na úkor pravomocí moci zákonodárné a na úkor pravomocí prezidenta. Když se v roce 1992 tvořila Ústava ČR měla vláda v České národní radě (která se následně transformovala v Poslaneckou sněmovnu) zřetelnou většinovou podporu a tak se nemožnost rozpuštění Poslanecké sněmovny prezidentem jevila jako dostatečná záruka pro stabilitu Poslanecké sněmovny a tím následně i vlády. Čas však ukázal, že tato záruka sice stačí k udržení vlády, ale nestačí k suverénnímu vládnutí. Paradoxně to, že tato inovace brání prezidentovi v rozpuštění Poslanecké sněmovny způsobilo posílení pravomocí prezidenta (a ne původně zamýšlené oslabení) a to zejména v případě jmenování vlády na základě přeskupené

⁴ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky

⁵ústavní listina z roku 1920 byla v roce 1992 tehdejšími politiky uznávaným dokumentem, což výrazně zvyšovalo potenciál přijetí nové ústavy v ČNR

vládní koalice. K tomu se ještě přidaly prezidentské pravomoci, které byly do Ústavy ČR včleněny jako vyrovnání výše uváděného omezení, a které zcela změnily poměry v exekutivě a to zřetelně ve prospěch autonomie prezidenta. Jde zejména o pravomoc jmenovat soudce Ústavního soudu, členy bankovní rady České národní banky (dále jen „ČNB“), pravomoc bez kontrasignace udělovat milost a další pravomoci udělené podle zvykového práva⁶.

Kromě posílení autonomie prezidenta, vede nemožnost rozpuštění Poslanecké sněmovny prezidentem také ke zvýšení sebevědomí samotné Poslanecké sněmovny. To mělo za následek kontinuální posilování jejích kompetencí. Ústava ČR tak sice zavedla systém stabilní, ale předpokládající existenci slabých vlád. Právě slabá vláda umožní uplatnění mocenského postavení Poslanecké sněmovny. Byla vytvořena řada orgánů, kontrolovaných nikoliv exekutivou, ale přímo Poslaneckou sněmovnou, které mají bezprostřední vliv na aplikaci zákonů. Poslanci se stále více na základě zmocnění zákonnou úpravou věnují místo kontroly výkonné moci amatérské exekutivě.

Klasickým příkladem takové činnosti jsou mediální funkce Poslanecké sněmovny, kdy komise Sněmovny nahrazuje do značné míry funkci ministerstva kultury. Poslanecká sněmovna zřizuje tzv. mediální orgány, kterými jsou:

- Stálá komise pro sdělovací prostředky Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR (tzv. mediální komise)
- Rada pro rozhlasové a televizní vysílání (RRTV)
- Rada České televize (RČT)
- Rada Českého rozhlasu (RČRo)
- Rada České tiskové kanceláře (RČTK)
- Rada pro reklamu (RPR)

K tendenci přebírání exekutivních pravomocí Poslaneckou sněmovnou ještě přispívají další faktory, které jsou mimoústavní, ale mají značnou sílu. Jedním z nich je snaha Evropské unie (dále jen „EU“), resp. Evropské komise, projevující se prostřednictvím předpisů, které členskými státy EU nařizují vytvořit tzv. nezávislý orgán pro regulaci určité oblasti. Příkladem mohou být úřady na kontrolu osobních údajů, úřady kontrolující hospodářskou soutěž, nezávislé národní banky atd. Tyto úřady se nenápadně vymaňují z podřízenosti věcně příslušného resortu a v mnoha případech se dostávají do přímého kontrolního pole parlamentu. Tím se dále posiluje exekutivní role zákonodárného sboru.

⁶pravomoc podávat návrh k Ústavnímu soudu bez kontrasignace předsedy vlády, pravomoc fakticky rozhodovat o státních vyznamenáních, pravomoc výběru při jmenování náčelníka generálního štábu, pravomoc jmenovat guvernéra ČNB

Nedotknutelnost Poslanecké sněmovny má několik závažných dopadů. Za nejzávažnější lze považovat efekt legislativní. Vláda, resp. ministři, v obavách ze silných lobbyistických tlaků projevujících se v Poslanecké sněmovně, rezignovala na kvalitu legislativní práce. Za úspěch je považováno jakékoliv přijetí jakéhokoliv zákona, přičemž se už při primárním projednávání počítá z jeho následnými novelizacemi. Za problémy nekvalitní legislativy se necítí odpovědná ani vláda ani příslušný sněmovní výbor, ani angažovaní poslanci. Tento stav vede ke všeobecné ztrátě odpovědnosti za právní řád.

2.2 Postavení Senátu

Současná aktivita Senátu v běžném zákonodárství a zejména její nezanedbatelná účinnost se staly dalším významným rysem nového českého parlamentarismu. Senát tak začal částečně participovat na legislativní aktivitě Poslanecké sněmovny. Jeho pozměňovací návrhy se staly akceptovatelnými, ale až tehdy, kdy získal odlišné politické složení jako Poslanecká sněmovna. A také poté, co se začal soustředit pouze na ty problémy, na kterých byl schopen se s Poslaneckou sněmovnou domluvit.

Senát se autonomním výkladem ústavy chopil také ústavodárné iniciativy, která spočívá v tom, že má možnost určit, kdy bude kterýkoli ústavní zákon přijat (neplatí zde tedy 30 denní lhůta k projednání zákona). Určuje, které ústavní změny budou projednány a schváleny, a kdy se tak stane.

2.3 Prezidentovo právo veta

Jak už bylo jednou zmíněno Ústava ČR z roku 1992 navazuje na Ústavní listinu z roku 1920. Stejně je tomu i v případě stanovení pravomocí prezidenta. Současná podoba Ústavy ČR zavádí opětovně prezidentské veto⁷, ovšem ve výrazně oslabené podobě oproti vzoru z roku 1920, ale právo zákonodárné iniciativy už prezidentovi nepřiznává. Vedle práva veta může prezident vůči výkonu moci zákonodárné zasahovat ještě dvěma způsoby. Prvním je podepisování zákonů. Druhým způsobem zasahování je, že může žádat o přezkoumání ústavnosti vyhlášeného zákona⁸. Prezidentův podpis pod zákony měl svůj specifický význam, který se ovšem ztratil tím, že se v praxi prosadila za určitých okolností jeho zbytnost. Zejména se jedná o případ, kdy je prezidentské veto přehlasováno Poslaneckou sněmovnou. Takový zákon se prezidentovi k podpisu již neposílá a považuje se za přijatý. Toto pravidlo je však podle některých názorů v rozporu s článkem 51 Ústavy, který říká, že, cit.: „*Přijaté zákony podepisuje předseda Poslanecké sněmovny, prezident republiky a předseda vlády.*“

⁷ v roce 1960 bylo právo prezidenta vrátit zákon s připomínkami parlamentu zrušeno

⁸ ust. § 57 odst. c zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu

V parlamentarismu ústava prezidentovi nepřiznává primární odpovědnost za tvorbu státní politiky. Z tohoto důvodu mu nepřísluší právo veta mocenského charakteru. Politická rozhodnutí jsou přijímána v interakci parlamentu a vlády. Vláda má právo upozornit parlament, jemuž je odpovědná, na rizika spojená s jeho rozhodnutími ve formě zákonů. Tato upozornění se vyjadřují především v procesu projednávání návrhů zákonů formou intervence členů vlády při jednání parlamentu a jeho orgánů. Odpovědnost za tvorbu politických rozhodnutí nese vláda.

2.4 Ústava a politická stabilita

Parlamentarismus v ČR se nachází v určité fázi svého vývoje. V obdobném stavu se nacházejí i sousední „postkomunistické“ státy. V dalších deseti letech by mělo docházet k postupné stabilizaci politického systému. K této stabilizaci může přispět také stabilní ústava.

V západoevropských zemích se ústavy mění poměrně často, ale forma vlády a její základní atributy se v mírových podmínkách mění nejvýše jednou za 50 let. Ze všech demokratických států západní Evropy, které existují už aspoň od padesátých let, změnily dodnes do určité míry formu vládnutí pouze Francie, Itálie a Belgie, a to pouze jednou a vždy v určitém krizovém okamžiku.

Francie změnila svoji ústavu naposled v roce 1958 se vznikem Páté republiky, kdy se v důsledku nepokojů v Alžírsku stal prezidentem generál Charles de Gaulle. Vynutil si na sněmovně rozsáhlé pravomoci a dal vypracovat novou ústavu podle svých představ - výkonná moc v rukou prezidenta, právo jmenovat a odvolat ministry vlády, rozpustit sněmovnu a právo vládnout případně i prezidentskými dekrety. Tím měl mít prezident Francie větší pravomoci než prezident USA. Panuje obecná shoda, že kvůli příliš velké koncentraci moci v rukou prezidenta Pátá republika již očividně skomírá a její konec je v dohlednu.

V roce 1946 došlo k radikální změně rovněž v **Itálii**. Byla zrušena monarchie a v roce 1947 byla přijata nová ústava, která položila základy Itálie jako demokratické republiky opírající se o právo a přisuzující suverenitu lidu.

Další státy, Dánsko, Rakousko a Německo, si vystačili s původní úpravou. Zbývající státy, Švédsko, Finsko, Švýcarsko, Nizozemsko, sice změnily určitým způsobem ústavu, ale základní institucionální systém zůstal v podstatě nezměněn.

2.5 Shrnutí

Ve druhé kapitole jsem se zaměřila na obecnou charakteristiku parlamentu. Parlament je charakterizován jako státní orgán, složený z reprezentantů lidu. Parlamentarismus je u nás upraven

Ústavou ČR, která byla přijata v roce 1993. Její podoba vycházela z Ústavy z roku 1920 a byla přijata s určitými modifikacemi typickými pro každou tvorbu nového systému. Nejvýznamnějšími jsou - nedotknutelnost Poslanecké sněmovny, postavení Senátu, prezidentovo právo veta a politická stabilita daná Ústavou.

Ustavení Poslanecké sněmovny jako „nedotknutelného“ orgánu mělo několik důsledků, které původně nebyly zamýšlené. Došlo nejen k posílení autonomních práva prezidenta, ale také ke zvýšení sebevědomí Poslanecké sněmovny. To má za následek, že poslanci se věnují více amatérské exekutivě než-li kontrole výkonné moci.

Ústavou ČR byla rovněž zřízena druhá komora Parlamentu ČR – Senát, který začal participovat na legislativním procesu Poslanecké sněmovny.

Prezident může do výkonu zákonodárné moci zasahovat třemi způsoby. Těmi jsou –právo veta, podepisování zákonů a požadování přezkoumání ústavnosti vyhlášeného zákona.

Podoba Ústavy by měla zajistit politickou stabilitu určitého státního zřízení. Jak ale ukazuje vývoj, např. ve Francii, podoby Ústavy a tím i politické systémy států se mění a to zejména ve prospěch posílení pravomocí prezidenta.

3 Parlament ČR

3.1 Dvoukomorové systémy

S dvoukomorovým parlamentem se lze setkat takřka po celou dobu, kdy lze vůbec o parlamentech mluvit (od 14. století). Nedá se však říci, že by existence druhých či horních komor byla pokládána za samozřejmou, nebo dokonce přirozenou. Dvoukomorový systém je zpochybňován téměř všude, kde se vyskytuje (vyjma např. USA a Švýcarsko).

Předmětem kritiky bývá síla a slabost druhých komor, stejně jako jejich shodné či odlišné složení ve srovnání s komorou první.

Dvoukomorové schéma je založeno na zásadách **kontradiktornosti** (protikladnosti) a **repetitivnosti** (opakování)⁹. První ze zásad reflektuje svobodnou výměnu názorů a stanovisek. Představuje ideologický základ činnosti parlamentu jako místa výměny názorů, přesvědčování oponentů a rovněž jako místa vyjednávání. Druhá zásada odráží opakování určitých úkonů. Obě slouží hledání širší shody a odstraňování nedostatků návrhu zákonného sboru.

Dvoukomorová struktura parlamentu rovněž omezuje negativní dopady působení zájmových skupin na zákonodárný proces. Při existenci dvou komor musejí lobbisté vyvinout nejméně dvojnásobný tlak. Zvyšuje se také pravděpodobnost otevřené diskuse, namísto rozhodování v rámci jedné vlivné skupiny parlamentářů v jediné komoře.

Mají-li být dvoukomorové systémy efektivní, měly by komory navzájem vykazovat odlišnosti umožňující jim jednat jinak. Pokud by odlišností (zejména ve složení) nebylo, ztrácí vzájemné působení komor podstatnou část významu - „*chybí totiž napětí jako předpoklad kontrolních vazeb*“¹⁰.

Shrnuto, pro bikameralismus se uvádějí zejména tyto důvody:

- je nutný ve spolkových (federativních) státech, které chtějí zhodnotit územní autonomii. Jsou však státy (např. Itálie) členěné na oblasti nebo země jako ČR (členěna na kraje), kde druhou komoru (Senát) tvoří zástupci oblastí
- je zárukou proti zneužití moci jedinou komorou
- je zárukou proti ukvapenému zákonodárství, umožňuje přezkoumání a tudíž i změnu zákona přijatého první komorou

⁹Kysela, Jan: Dvoukomorové systémy, Eurolex Bohemia, Praha 2004, str. 21

¹⁰Klíma, Karel a kol.: Komentář k Ústavě a Listině, Plzeň 2005, str. 140

- umožňuje zastoupení sektorových (úsekových) zájmů, např. hospodářských, sociálních, profesionálních aj., vedle zastoupení politických zájmů celého společenství zajištěných v jedné z obou komor.
- druhá komora (Senát) vykonává úkoly jež ji jsou jako celku svěřeny v případě, že dojde k rozpuštění první komory (Poslanecké sněmovny), a svou působnost vykonává nepřetržitě.

V současnosti se jedná spíše o bikameralismus nedokonalý či lépe nerovný, kde pravomoci druhé (horní) komory ustupují pravomocím komory první (dolní) komory. Především jde o omezení politických vztahů mezi druhou komorou a vládou. To platí i o Senátu podle Ústavy ČR.

Z tohoto hlediska nejsou druhé komory nezbytně nutné, ale je zřejmé, že jejich absence musí být nahrazena jinými instituty kontroly zákonodárné moci např. veto prezidenta, ústavní soudnictví nebo referendum.

3.2 Charakteristika Parlamentu ČR

Parlament ČR je v Ústavě ČR ustaven jako dvoukomorový¹¹. První (dolní) komoru tvoří Poslanecká sněmovna a druhou (horní) komoru tvoří Senát. Obě komory Parlamentu ČR – Poslanecká sněmovna a Senát – fungují nezávisle na sobě a Ústava ČR jim také vymezuje odlišné pravomoci.

Přestože to Ústava ČR nekonstatuje, obě komory Parlamentu ČR nejsou rovnoprávné a mají rozdílné postavení, které se projevuje v silnější ústavní pozici Poslanecké sněmovny. Tato může rozhodujícím způsobem ovlivňovat zákonodárnou funkci Parlamentu ČR a celkově vládní složku moci výkonné. Základními znaky rozdílnosti obou komor Parlamentu ČR, jak je zobrazuje tabulka č. 1, jsou rozdíly ve způsobech ustavování (volba přímá a nepřímá, jmenování,...), v konkrétní podobě volebního systému, v podmínkách aktivního i pasivního volebního práva, v délce volebního období, v možnosti rozpuštění, v počtu členů nebo ve způsobu jejich obměny.

¹¹čl. 15 odst. 2 ústavního zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky

Tabulka č. 1: Základní rozdíly mezi Poslaneckou sněmovnou a Senátem

Základní rozdíly mezi PSP ČR a Senátem ČR		
	Poslanecká sněmovna	Senát
počet zákonodárců	200	81
délka funkčního období	4 roky	6 let, obměna 1/3 senátorů po dvou letech
volební systém	poměrný (D'Hondtova metoda ¹²)	dvoukolový většinový
počet volebních obvodů	14	81
pasivní volební právo	občan starší 21 let	občan starší 40 let

Pramen:: Parlament České republiky: Poslanecká sněmovna, leden 2006, upraveno autorkou práce

Parlament ČR vzniká nezávisle na jiných státních orgánech. Naopak ale některé státní orgány odvozuji svou existenci od parlamentních komor. Jinými složkami nezávislosti a ochrany Parlamentu ČR před intervencí jiných mocí jsou imunita jeho členů a autonomní působnost obou komor Parlamentu ČR. Ve struktuře ústavních orgánů není Parlament ČR nikomu podřízen, avšak ani nadřízen; vztah vlády a Poslanecké sněmovny rozhodně není vztahem subordínace (podřízenosti).¹³

Ústava ČR vychází z dělby moci ustavené, tj. takové, která je ovlivněna zvláštním vztahem moci výkonné a zákonodárné. Každou z moci přiřazuje Ústava ČR relativně samostatnému institucionálnímu nositeli, v případě moci zákonodárné jde o Parlament ČR. Zákonodárná pravomoc nepředstavuje vytváření veškerých právních aktů, nýbrž pouze takových, cit.: „*jež upravují práva a povinnosti osob, resp. kompetence a organizaci orgánů veřejné moci*“.¹⁴

3.2.1 Zákonodárný proces

Ústava ČR rozlišuje zákonodárný proces: běžný, zvláštní, a proceduru vyslovování souhlasu s mezinárodními smlouvami, které můžeme shrnout pod jednotný název **legislativní proces**.

Běžným zákonodárným procesem je přijímání běžných zákonů, které jsou předkládány Poslanecké sněmovně. Poslanecká sněmovna postoupí návrh zákona, se kterým vyslovila souhlas, bez zbytečného odkladu Senátu, který má rovněž zákonodárnou iniciativu.

¹² D'Hondtova formule je metodou na rozdělování hlasů, která předpokládá přidělování mandátů podle množství získaných hlasů. Po prvním rozdělení mandátů podle počtu hlasů jsou zbývající hlasy stran děleny dvěma, třemi atd., až do doby přidělení všech mandátů. Tato metoda zvýhodňuje spíše velké strany.

¹³ Kysela, Jan.: Dvoukomorové systémy, Euorlex Bohemia, Praha 2004, str. 442

¹⁴ Klíma Karel a kol: Komentář k Ústavě a Listině, Plzeň 2005, str. 132

Postoupením návrhů zákonů schválených Poslaneckou sněmovnou začíná plynout Senátu třicetidenní lhůta, během níž se má o návrhu zákona usnést. Senát může návrh zákona schválit, či zamítnout, může jej vrátit Poslanecké sněmovně s pozměňovacími návrhy nebo se může usnést, že návrhem zákona nebude zabývat. V prvním a posledním případě může být zákon předložen k podpisu prezidentovi ČR, v ostatních případech se zákon vrací do Poslanecké sněmovny k opakovanému hlasování. Nepřijme-li Senát ve třicetidenní lhůtě žádné usnesení platí, že je návrh zákona po uplynutí této lhůty přijat. Poslanecká sněmovna musí překonat zamítavé usnesení Senátu nadpoloviční většinou všech poslanců, jinak návrh zákona nebyl přijat. O vráceném návrhu zákona může Poslanecká sněmovna hlasovat buď jako o původním návrhu zákona, nebo jako o návrhu zákona s pozměňovacími návrhy Senátu. Návrh zákona je přijat, jestliže je schválen nadpoloviční většinou všech poslanců. Pozměňovací návrhy nejsou při projednávání zamítnutého nebo vráceného návrhu zákona v Poslanecké sněmovně přípustné. Zde se projevuje český bikameralismus jako „nedokonalý“, neboť za projev vůle Parlamentu ČR jako celku může platit i vůle jen jediné komory¹⁵.

Zvláštním zákonodárným procesem je např. proces přijímání ústavních zákonů, přijímání jednacího řádu Senátu¹⁶, volebního zákona a tzv. stykového zákona¹⁷. O nich platí, že ke svému přijetí potřebují jak souhlas Poslanecké sněmovny, tak Senátu – zde se projevuje bikameralismus jako „dokonalý“, tj. je třeba shody obou komor, jež je daná kvalifikovanými většinami. Senát tedy může zákon vrátit s pozměňovacími návrhy, nemůže být ale „přehlasován“ Poslaneckou sněmovnou.

K tomu, aby mohl prezident ratifikovat určité **mezinárodní smlouvy** potřebuje souhlas Parlamentu ČR. Souhlas musí být dán oběma komorami Parlamentu ČR, jinak nelze mezinárodní smlouvu ratifikovat.

Vedle funkce ústavodárné a zákonodárné má Parlament ČR řadu pravomocí kontrolních a kreačních, které se projevují zejména v jeho vztahu k vládě. Ústavou vymezený vztah zákonodárné a výkonné moci nepřímo vymezuje i vztah obou komor Parlamentu ČR. Poslanecká sněmovna je ve vztahu k vládě silnější komorou než Senát. Ústava ČR¹⁸ totiž stanoví, že **vláda je odpovědná Poslanecké sněmovně**. Vláda je však odpovědná pouze jako celek, vyloučena je tedy individuální odpovědnost jednotlivých členů vlády.

¹⁵Klíma Karel a kol: Komentář k Ústavě a Listině, Plzeň 2005, str. 242 - 254

¹⁶zákon č. 107/1995 Sb. o jednacím řádu Senátu Parlamentu ČR

¹⁷tento zákon je dán čl. 10 b – 3 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ale nebyl dosud přijat, má upravovat vztahy mezi oběma komorami

¹⁸čl. 68 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky

3.2.2 Poslanecká sněmovna

Poslanecká sněmovna je komorou dominující běžnému zákonodárství a kontrole vlády. Dnem účinnosti Ústavy ČR (k 1.1.1993) se Poslaneckou sněmovnou stala Česká národní rada.

Poslaneckou sněmovnu tvoří 200 poslanců, kteří jsou voleni na dobu čtyř let. Volby do Poslanecké sněmovny se konají tajným hlasováním na základě všeobecného, rovného a přímého volebního práva, podle zásady většinového systému. Voličem je každý občan ČR starší 18 let, jemuž přísluší jeden volební hlas. Poslanci získávají svůj mandát podle zásad poměrného zastoupení. Do Poslanecké sněmovny může být zvolen každý občan ČR, který má právo volit a dosáhl věku 21 let.¹⁹

Do působnosti Poslanecké sněmovny patří zejména²⁰:

- projednávat návrhy zákonů a vyslovovat s nimi souhlas
- usnášet se o návrhu zákona o státním rozpočtu a návrhu státního závěrečného účtu
- schvalovat zákonná opatření Senátu
- **kontrolovat činnost vlády, jednat o důvěře vládě a usnášet se na vyslovení nedůvěry vládě**
- **projednávat odpovědi vlády a jejich členů na písemné interpelace poslanců**
- navrhopvat prezidentu republiky jmenování a odvolání prezidenta a viceprezidenta Nejvyššího kontrolního úřadu (dále jen „NKÚ“),
- volit a odvolávat členy NKÚ,
- navrhopvat rozpočet Poslanecké sněmovny a Senátu

Vedle legislativního procesu, na kterém se obě komory Parlamentu ČR společně podílejí má Poslanecká sněmovna ještě další exkluzivní pravomoci stanovené Ústavou ČR. Z výše vyjmenovaných jsou pravomocemi pouze Poslanecké sněmovny vyslovení důvěry/nedůvěry vládě, přijímání zákona o státním rozpočtu a státním závěrečném účtu a navrhování prezidenta a viceprezidenta NKÚ.

Poslanecká sněmovna se společně se Senátem mimo jiné

- usnáší na vyhlášení válečného stavu,
- vyslovuje souhlas s pobytem cizích vojsk na území ČR,
- vyslovuje souhlas s vysláním ozbrojených sil mimo území ČR,

¹⁹čl. 19 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky

²⁰ust. § 50 zákona č. 90/1995 Sb. o jednacím řádu Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR

- volí na společné schůzi Poslanecké sněmovny a Senátu prezidenta republiky,
- usnáší, že prezident republiky nemůže ze závažných důvodů vykonávat svůj úřad

Orgány Poslanecké sněmovny

Orgány Poslanecké sněmovny jsou definovány v Ústavě ČR jako **obligatorní** (povinné, závazné) a **fakultativní** (nepovinné, možné). Povinnými orgány Poslanecké sněmovny jsou její funkcionáři (předseda a místopředsedové), výbory a komise. Nepovinný orgán - vyšetřovací komise - může Poslanecká sněmovna zřídit pro vyšetření věcí veřejného zájmu, navrhne-li to nejméně pětina (tedy 40) poslanců. Orgány Poslanecké sněmovny se vytvářejí volbou nebo ustavením.

Výbory Poslanecké sněmovny

Výbory jsou stálými orgány Poslanecké sněmovny. Jejich význam spočívá především v jejich legislativní a kontrolní činnosti, zejména se jedná o kontrolu exekutivy, dále shromažďování informací k bodům, které má výbor projednávat. Činnost výborů je upravena Ústavou ČR a podrobně pak Jednacím řádem²¹ Poslanecké sněmovny, a to zejména činnost v rámci legislativního procesu, kdy je jejich funkce nezastupitelná. Výbory jsou ze své činnosti odpovědné Poslanecké sněmovně. Výbory projednávají věci, které jim přikáže Poslanecká sněmovna, a věci, na jejichž projednávání se usnesou.

V rámci jednání jednotlivých výborů jsou přijímána nejdůležitější rozhodnutí týkající se návrhů zákonů. Výbory se nezabývají vyšetřovací činností, takovou pravomoc svěřuje Ústava ČR zvláštnímu orgánu, kterým je vyšetřovací komise.

V Poslanecké sněmovně je v současnosti (pro volební období 2002 – 2006) zřízeno 14 stálých výborů, které mají na starosti jak zákonodárnou činnost, tak kontrolu vlády v jednotlivých resortech. Člen vlády je, podle čl. 38 odst. 2 Ústavy ČR, povinen se dostavit na jednání výboru, kdykoliv si to výbor svým usnesením vyžádá (může se nechat zastupovat svým náměstkem nebo jiným členem vlády, není-li výslovně požadována jeho osobní účast).

Poslanecká sněmovna ze zákona zřizuje z poslanců²²:

- Mandátový a imunitní výbor
- Petiční výbor
- Rozpočtový výbor

²¹ust. § 32 - 46 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny

²²ust. § 32 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny

- Organizační výbor
- Volební výbor
- Výbor pro evropské záležitosti
- a další výbory na nichž se usnese

Odborné oblasti, jimž se výbory věnují, se zpravidla řídí věcným rozdělením kompetencí vlády mezi jednotlivá ministerstva.

Členy výborů Poslanecké sněmovny mohou být pouze poslanci. Schůze výboru jsou zpravidla veřejné, pokud výbor nerozhodne jinak, vyjma řízení v disciplinárních věcech, které je vždy neveřejné.

Některé výbory zřizují k řešení specifických, dílčích otázek a úkolů další orgány – **podvýbory**. Jejich členem může být také pouze poslanec. Podvýbor nemá žádnou rozhodovací pravomoc a výsledky svého jednání a činnosti předkládá výboru, který jej zřídil.

Tabulka č. 2: Přehled výborů zřízených Poslaneckou sněmovnou pro volební období 2002 – 2006

Název výboru	Zkratka	Název výboru	Zkratka
Organizační výbor	ORGV	Výbor pro evropské záležitosti	VEZ
Mandátový a imunitní výbor	MIV	Výbor pro obranu a bezpečnost	VOB
Petiční výbor	PV	Výbor pro sociální politiku a zdravotnictví	VSPZ
Volební výbor	VoV	Výbor pro vědu, vzdělání, kulturu, mládež a tělovýchovu	VVVKMT
Rozpočtový výbor	RV	Výbor pro veřejnou správu, regionální rozvoj a životní prostředí	VSRŽP
Hospodářský výbor	HV	Zahraniční výbor	ZAV
Ústavně právní výbor	ÚPV	Zemědělský výbor	ZEV

Pramen: Poslanecká sněmovna, leden 2006, upraveno autorkou práce

Nejvyšší prestiži se těší rozpočtový výbor, neboť se na něm projednávají nejvýznamnější záležitosti týkající se státního rozpočtu a veřejných financí. Tradičně významné postavení má ústavně právní výbor. Nejmenší prestiž je přiznávaná petičnímu výboru.

Z hlediska kontroly jsou, dle mého názoru, nejdůležitější Rozpočtový výbor, Volební výbor a Mandátový a imunitní výbor.

Rozpočtový výbor

Rozpočtový výbor je ze zákona²³ zřizován v každém volebním období. Má významné pravomoci v rámci schvalování návrhu státního rozpočtu a návrhu státního závěrečného účtu. V rámci legislativní činnosti projednává především návrhy zákonů týkajících se oblasti veřejných financí. Výbor také schvaluje formou usnesení některé vnitřní předpisy týkající se činnosti Poslanecké sněmovny a její kanceláře²⁴.

Rozpočtový výbor má zřízen **podvýbor pro kontrolu**, který se zabývá výsledky práce NKÚ a je důležitý při projednávání výročních finančních zpráv o hospodaření politických stran.

Volební výbor

Volební výbor slouží k zajištění voleb členů Rady České televize a členů Rady Českého rozhlasu. V případě, že počet kandidátů navržených do těchto rad oprávněnými organizacemi a sdruženími je vyšší než trojnásobek počtu členů, kteří mají být zvoleni, volební výbor posuzuje podané návrhy a z navržených kandidátů vybírá pro volbu Poslaneckou sněmovnou kandidáty v počtu odpovídajícímu trojnásobku počtu volených členů.

Mandátový a imunitní výbor

Mandátový a imunitní výbor zkoumá, zda jednotliví poslanci a náhradníci za poslance byli platně zvoleni. Dále zkoumá, zda mandát poslance nezanikl, a v pochybnostech o zániku mandátu poslance (pro ztrátu volitelnosti nebo pro neslučitelnost funkce s výkonem funkce poslance) předkládá svá zjištění s návrhem předsedovi Poslanecké sněmovny. Zjišťuje také, zda jsou v imunitních věcech dány podmínky pro trestní stíhání poslance. Vede disciplinární řízení proti poslanci a rozhoduje o něm. Jednání tohoto výboru jsou podle zákona neveřejná.

Komise Poslanecké sněmovny

Komise jsou obvykle vytvářeny pro záležitosti, které nejsou v pravomoci výborů. Mohou se skládat z poslanců a dalších osob, které nejsou poslanci. Komise jsou buď stálé nebo dočasné a nemají zákonem žádné přesně stanovené pravomoci. Poslanecká sněmovna stanoví těmto komisím příslušné úkoly.

²³ust. §32 zákona č. 190/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny

²⁴ust. §104 odst. 1 zákona č. 190/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny - Usnesení výborů, popřípadě oponentní zprávy k jednotlivým kapitolám návrhu zákona o státním rozpočtu projedná za účasti jejich zpravodajů rozpočtový výbor a přijme k nim usnesení.

Některé komise vznikají na základě zvláštních zákonů a jsou zřízeny obligatorně. Jedná se například o zákon č. 154/1994 Sb., o Bezpečnostní informační službě (BIS), podle něhož je kontrolním orgánem Bezpečnostní informační služby **Stálá komise Poslanecké sněmovny pro kontrolu činnosti BIS**. Dále je to zákon č. 283/1991 Sb., o Policii ČR, kterým je vytvořena **Stálá komise pro kontrolu používání operativní techniky policií**. Na základě zákona č. 67/1992 Sb., o Vojenském obranném zpravodajství (VOZ) je pak zřízena **Stálá komise pro kontrolu VOZ**. Tím má být zajištěna parlamentní kontrola nad oblastí, která jinak spadá pod kompetence exekutivy. V průběhu volebního období 2002 – 2006 bylo zřízeno 10 komisí.

Vyšetřovací komise Poslanecké sněmovny

Vyšetřovací komise²⁵ Parlamentu ČR jsou významným nástrojem parlamentní kontroly výkonné moci. Omezení možnosti zřizovat vyšetřovací komise pouze na Poslaneckou sněmovnu vychází z principu, že vláda je odpovědná právě pouze Poslanecké sněmovně²⁶. Při vyšetřování na parlamentní půdě dochází nejčastěji k prověřování činnosti některých složek státní správy²⁷ a Poslanecká sněmovna tak může poté vyvodit důsledky ze závěrů vyšetřování (např. přijme usnesení, ve kterém žádá vládu o přijetí příslušných opatření, nebo může požadovat odvolání odpovědného úředníka až po vyjádření nedůvěry vládě).

Předsedu i všechny členy vyšetřovací komise volí Poslanecká sněmovna. Vyšetřovací komise si opatřuje potřebné podklady formou podávání vysvětlení, výsledku svědků a může si ke své činnosti přibrat znalce nebo tlumočníka. Na základě předvolání vyšetřovací komise je každý povinen se k ní dostavit a vypovídat jako svědek o věci, která je předmětem šetření. Jednání vyšetřovací komise je veřejné, pokud se vyšetřovací komise neusnese jinak. Mezi nejznámější vyšetřovací komise Poslanecké sněmovny patří vyšetřovací komise pro objasnění rozhodování státu v kauze IPB nebo v kauze Unipetrol. Další vyšetřovací komise byla zřízena k prošetření hospodaření Všeobecné zdravotní pojišťovny ČR (9.12.2005) nebo pro zjištění skutečností v souvislosti s arbitrážním řízením ve věci CME versus ČR. Neméně významná byla i vyšetřovací komise Poslanecké sněmovny pro objasnění skutečností v souvislosti s uzavřením a vypovězením smlouvy mezi ČR a firmou Housing & Construction na výstavbu dálnice D 47²⁸.

²⁵ blíže viz. Jednací řád vyšetřovací komise, který tvoří přílohu zákona č. 90/1995 Sb. o jednacím řádu PSP ČR

²⁶ čl. 68 odst. 1 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky

²⁷ pro vyšetření věcí ve veřejném zájmu – čl. 30 odst. 1 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava ČR

²⁸ blíže k jednání vyšetřovací komise v případě Housing & Construction viz. příloha 1

3.2.3 Senát

Senát jako druhá komora Parlamentu ČR byl ustaven Ústavou ČR²⁹. První volby do Senátu se však konaly až o čtyři roky později. V průběhu tohoto období byly opětovně vznášeny návrhy na zrušení Senátu, a to především s poukazem na to, že Senát se za 1. republiky údajně neosvědčil, neboť jeho složení (zrcadlově) odpovídalo složení Poslanecké sněmovny Národního shromáždění. Kromě toho bylo poukazováno na výdaje spojené s ustavením Senátu a jeho činností.

Ústava z roku 1920 umožňovala rozpuštění jak Poslanecké sněmovny, tak Senátu. V takovém případě byl ustaven speciální výbor, který měl 24 členů a skládal se z jedné třetiny ze senátorů a dvou třetin poslanců. Vykonával ústavou přidělené úkoly.

Významnou charakteristikou současného Senátu proti Senátu z První republiky je nemožnost jeho rozpuštění. Tím je zachována jeho kontinuita jako zákonodárského orgánu, jež může odrážet různé, postupně se uplatňující směry politického života státu, a jeho stanoviska se tak nutně nemusejí shodovat s těmi, jež převládají a prosazují se v Poslanecké sněmovně. Zároveň vykonává úkoly jež mu byly jako celku svěřeny v případě, že dojde k rozpuštění Poslanecké sněmovny, a svou působnost vykonává nepřetržitě.

Senát má 81 senátorů, kteří jsou voleni na dobu šesti let. Systém volby je stejný jako u Poslanecké sněmovny. Voličem je každý občan ČR starší 18 let. Každý občan má pouze jeden volební hlas. K zachování kontinuity Senátu přispívá to, že se každé dva roky volí jen třetina senátorů³⁰. (Počet senátorů je dělitelný třemi vzhledem k ustanovení o dvouleté obnovitelnosti.) Složení Senátu se tedy obnovuje vždy jen částečně, a Senát je tedy sborem trvalým. Částečné obnovování Senátu bylo neúspěšně prosazováno již při přípravě Ústavní listiny z roku 1920, jako potřebný a významný rys druhé komory.

Z výše uvedeného vyplývá, že hlavním posláním Senátu je především kontrola a stabilizace českého zákonodárství. Senát tak přispívá ke zvýšení jeho úrovně. Je silný tam, kde jde o základy ústavního systému, suverenitu státu a specifickou kontrolu prezidenta republiky (ústavní zákony, volební zákony, mimořádné stavy, dispozice ozbrojenými silami, mezinárodní smlouvy; podíl na jmenování soudců Ústavního soudu, ústavní žaloba).

²⁹čl. 15 a 16 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava ČR

³⁰čl. 16 odst. 2 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava ČR

Volby do Senátu se konají tajným hlasováním na základě všeobecného, rovného a přímého volebního práva. Ústava ČR stanoví pro volby do Senátu systém většinový. Jeho konkrétní podoba je upravena volebním zákonem³¹.

Činnost Senátu

Senát je součástí mechanismu brzd a rovnovah mezi jednotlivými mocemi (výkonnou, zákonodárnou a soudní). Plní tři základní úkoly a to v oblasti **zákonodárné** - při tvorbě zákonů, v oblasti **výkonné** - možnost ústavní žaloby na prezidenta republiky, v oblasti **soudní** - souhlas s prezidentem navrženými soudci Ústavního soudu. Uděluje tím konkrétní stabilní či proměnnou ústavní podobu formě vlády v ČR.

Pravomoci Senátu jsou tři: zákonodárné, kreační a autonomní. Specifickou roli plní Senát v zákonodárném procesu.

Základní kompetence Senátu:

- volí a odvolává předsedu a místopředsedy Senátu,
- v případě rozpuštění Poslanecké sněmovny přijímá zákonná opatření k návrhům vlády v neodkladných věcech s výjimkou³² zákonných opatření týkajících se Ústavy ČR, státního rozpočtu, státního závěrečného účtu, volebního zákona a mezinárodních smluv. Zákonné opatření Senátu ale musí být schváleno Poslaneckou sněmovnou na její první schůzi. Neschválí-li je Poslanecká sněmovna, pozbývá další platnosti.
- projednává a schvaluje zákony na návrh prezidenta republiky, skupiny poslanců a Senátu a to s výjimkou zákona o státním rozpočtu, který je výhradně v kompetenci Poslanecké sněmovny,
- je vybaven sistačním vetem a právem zákony připomínkovat. **Sistační veto** znamená, že Senát může požádat Poslaneckou sněmovnu o opakované zvážení rozhodnutí, případně se může pokusit nedostatky návrhu odstranit. Ovšem při vědomí, že Poslanecká sněmovna může akceptovat pozměňovací návrhy buď všechny, nebo žádné.³³
- usnáší se společně se Poslaneckou sněmovnou na vyhlášení válečného stavu,
- vyslovuje společně s Poslaneckou sněmovnou souhlas s pobytem cizích vojsk na území ČR,
- vyslovuje společně s Poslaneckou sněmovnou souhlas s vysláním ozbrojených sil mimo území ČR,
- volí na společné schůzi Poslanecké sněmovny a Senátu prezidenta republiky,

³¹ust. § 94 zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky

³²čl. 10 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky

³³Kysela, Jan: Senát Parlamentu České republiky v historickém a mezinárodním kontextu, str. 115

- usnáší se společně s Poslaneckou sněmovnou, že prezident republiky nemůže ze závažných důvodů vykonávat svůj úřad,
- jmenuje guvernéra a bankovní radu České národní banky (dále jen „ČNB“),
- vyslovuje souhlas s ratifikací mezinárodních smluv,

Kromě dalších má Senát dvě exkluzivní pravomoci stanovené Ústavou ČR. Pouze Senát vydává souhlas se jmenováním soudců Ústavního soudu a s jejich trestním stíháním, a má oprávnění podat žalobu na prezidenta republiky pro velezradu.

Senát jako celek je obdařen **zákonodárnou iniciativou**. Podat návrh senátního zákona je oprávněna skupina nejméně pěti senátorů, výbor nebo komise Senátu. Návrh je po dobu 60 dnů projednáván ve výborech a pak je předložen na schůzi Senátu. Pokud Senát návrh zákona schválí je podán jako iniciativní návrh Poslanecké sněmovně. Platí to i opačně. Návrh zákona schválený Poslaneckou sněmovnou je postoupen Senátu, který musí ve lhůtě 30ti dnů rozhodnout o jeho přijetí, nepřijetí nebo vrácení Poslanecké sněmovně. Pokud tak neučiní, je návrh zákona automaticky považován za schválený.

Kreační pravomocí Senátu je svěřena zejména spoluúčast na volbě prezidenta republiky a souhlas se jmenováním soudců Ústavního soudu navržených prezidentem. Dochází zde však k zřetelné nesrovnalosti mezi Ústavou ČR a Zákonem č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu (dále jen „Zákon o ústavním soudu“). Ústava ČR definuje v čl. 84 odst. (2) právo Senátu nevyjádřit svůj souhlas se jmenováním soudců Ústavního soudu, cit.: *„Soudce Ústavního soudu jmenuje prezident republiky se souhlasem Senátu.“* Z toho logicky plyne, že pokud se Senát nevyjádří, tj. nedá svůj souhlas, soudce Ústavního soudu by neměl být jmenován. Pravomoc Senátu spoluúčastnit se volby soudců Ústavního soudu vyjadřuje i Zákon o Ústavním soudu a to v ust. § 6 odst. (1) a (2). V odst. (1) se Zákon o ústavním soudu shoduje s Ústavou ČR, cit.: *„Prezident republiky si vyžádá od Senátu souhlas ke jmenování soudce.“* Rozpor s Ústavou vzniká v odst. (2) Zákona o ústavním soudu, ve kterém se uvádí, cit.: *„Není-li souhlas podle odstavce 1 dán do 60 dnů poté, kdy si jej prezident republiky vyžádal, jen proto, že Senát v uvedené lhůtě o této věci nehlasoval, platí, že ke jmenování soudce Senát souhlas dal.“* Tímto ustanovením však dochází k omezení Ústavou ČR garantované možnosti Senátu se prostě nevyjádřit, tj. nevyslovit souhlas. Mezi další práva Senátu patří navrhnout Poslanecké sněmovně kandidáty na funkci veřejného ochránce práv a jeho zástupce.

Mezi **autonomní oprávnění** Senátu lze zařadit volbu předsedy a místopředsedů, zřizování svých orgánů (výborů, komisí), vyslovování souhlasu se zřízením podvýborů.

Senát se tedy podílí zejména na činnosti zákonodárné a kreační, naproti tomu kontrolní pravomoci Parlamentu ČR ve vztahu k vládě vykonává téměř výhradně Poslanecká sněmovna.

Orgány Senátu:

- Výbory Senátu
- Komise Senátu
- Stále delegace Parlamentu ČR, zástupci Senátu
- Ověřovatelé Senátu
- Senátorské kluby

Funkcionáři Senátu jsou jeho předseda a místopředsedové. Počet místopředsedů stanoví Senát na návrh svého předsedy.

Výbory Senátu

Výbory Senátu jsou poměrně složenými odbornými orgány zřizovanými Senátem. Působnost každého z nich zahrnuje několik ministerstev. Každý senátor může být členem pouze jednoho výboru Senátu. Výjimku tvoří pouze členství v Mandátovém a imunitním výboru Senátu a Organizačním výboru Senátu. Senátor může být předsedou výboru Senátu pouze v jednom z výborů. Předseda a místopředseda Senátu mohou být pouze členy Organizačního výboru Senátu.

Výbory Senátu představují těžiště práce Senátu. Jednají zásadně veřejně. Jejich hlavním úkolem je projednat návrhy předložené Senátu a doporučit další postup. Návrhy jsou jednotlivým výborům buďto příkazovány z Organizačního výboru, nebo mohou tyto jednat z vlastní iniciativy.

Nejdůležitější agendou výborů Senátu je projednávání návrhů zákonů postoupených Senátu Poslaneckou sněmovnou. Jelikož v tomto případě Senát pracuje ve striktním limitu třicetidenní lhůty, mají výbory na studium a projednání návrhu zákona zhruba tři týdny.³⁴

Senát zřizuje podle zákona ze senátorů³⁵:

- Organizační výbor
- Mandátový a imunitní výbor
- a další výbory na nichž se usnese

³⁴Kysela, Jan: Dvoukomorové systémy, Europlex Bohemia, Praha 2004, str. 459

³⁵ust. § 36 odst. 1 zákona č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu

Tabulka č. 3: Přehled výborů zřízených Senátem do roku 2006

Název výboru	Zkratka	Název výboru	Zkratka
Organizační výbor	OV	Výbor pro vzdělávání, vědu, kulturu, lidská práva a petice	VVVKLPP
Mandátový a imunitní výbor	MIV	Výbor pro zahraniční věci, obranu a bezpečnost	VZVOB
Ústavně-právní výbor	ÚPV	Výbor pro záležitosti Evropské unie	VZEU
Výbor pro hospodářství, zemědělství a dopravu	VHZD	Výbor pro zdravotnictví a sociální politiku	VZSP
Výbor pro územní rozvoj, veřejnou správu a životní prostředí	VÚRVSŽP		

Pramen: http://www.senat.cz/organy/index.php?lng=cz&ke_dni=04.03.2006&par_1=V, upraveno autorkou

Mezi nejdůležitější výbory patří Organizační výbor Senátu a Mandátový a imunitní výbor Senátu. Ostatní výbory Senátu se zřizují na základě usnesení Senátu, podle jejich potřeby a aktuální činnosti Senátu. Výbory Senátu jsou ze své činnosti odpovědny Senátu.

Organizační výbor Senátu

Organizační výbor Senátu (dále jen „OV“) organizuje a koordinuje práci orgánů Senátu. Přísluší mu zejména:

- připravovat schůze Senátu,
- doporučovat předsedovi Senátu návrhy zákonů, mezinárodních smluv, zákonných opatření a jiných návrhů,
- určovat garanční výbor v případě schváleného návrhu,
- schvalovat plán zahraničních styků,
- rozhodovat o přijímání zahraničních návštěv a vysílání delegací Senátu,
- žádat senátorské kluby o předložení dokladů o čerpání příspěvků poskytnutých z rozpočtu Senátu na úhradu jejich nákladů.

OV tvoří předseda Senátu a místopředsedové Senátu. Dalšími členy jsou členové senátorských klubů podle poměrného zastoupení. S hlasem poradním se jednání může účastnit každý senátor. Jednání OV je neveřejné, pokud se výbor neusnese jinak.

Mandátový a imunitní výbor Senátu

Jednání Mandátového a imunitního výboru Senátu (dále jen „MIV“) je, na rozdíl od jednání OV, vždy neveřejné. Mohou se jej účastnit jen jeho členové a ostatní osoby, o kterých to stanoví Ústava ČR, nebo osoby jimž dal MIV souhlas k účasti na jednání.

Kompetence MIV:

- zkoumá, zda jednotliví senátoři byli platně zvoleni
- zkoumá, zda mandát senátora nezanikl
- zjišťuje, zda jsou v imunitních věcech dány podmínky pro trestní stíhání senátora nebo soudce Ústavního soudu
- vede disciplinární řízení proti senátorovi a rozhoduje v něm
- plní i další úkoly stanovené zvláštními zákony

MIV vede disciplinární řízení a to tak, že nejprve projedná žádost o souhlas s trestním stíháním senátora, popř. oznámení o zadržení senátora a podá o nich Senátu zprávu s návrhem na rozhodnutí. Na následující schůzi pak Senát vydá usnesení o udělení souhlasu či nesouhlasu, a to s konečnou platností. Usnesení Senátu se zašle orgánu činnému v trestném konání do pěti dnů od jeho přijetí.

Každý výbor si může se souhlasem Senátu vytvořit své **podvýbory** pro řešení určité otázky nebo souhrnu otázek. Podvýbor je ze své činnosti je odpovědný výboru, který jej zřídil a předkládá mu také výsledky své činnosti.

Komise Senátu

Zákonná úprava činnosti komisí v Senátu je velice podobná úpravě činností komisí v Poslanecké sněmovně. Vymezuje ji ustanovení § 47 zákona č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu, kde se uvádí, že komise Senátu se zřizují zejména tehdy, jedná-li se o úkoly dotýkající se působnosti více orgánů Senátu nebo o úkoly, které nejsou v působnosti žádného ze Senátem zřízených orgánů. Senát může zřizovat stálé nebo dočasné komise. Komise Senátu je ze své činnosti odpovědna Senátu.

3.3 Shrnutí

Smyslem dvoukomorových systémů je omezení negativních dopadů působení zájmových skupin na zákonodárny proces. Předpokladem jejich účinného fungování jsou odlišnosti umožňující jim jednat jinak. Přesto pravomoci druhých komor ve většině zemí ustupují pravomocím komor prvních.

Třetí kapitola se zaměřuje na charakteristiku Parlamentu ČR a na srovnání jeho obou komor - Poslanecké sněmovny a Senátu. Obě komory fungují nezávisle na sobě a Ústava ČR jim také vymezuje rozdílné pravomoci. Ve struktuře ústavních orgánů není Parlament ČR nikomu podřízen, avšak ani nadřízen. Jako celku mu přináleží zákonodárná moc, ústavodárná moc, kontrolní a kreační moc.

Zákonodárný proces můžeme rozdělit na běžný a zvláštní. Běžným zákonodárným procesem je přijímání běžných zákonů. K jejich přijetí stačí souhlas pouze jedné komory, i když zákon je projednáván v obou komorách. Zvláštním zákonodárným procesem je přijímání ústavních a jiných významných zákonů, k jejichž přijetí je potřeba souhlasu obou komor.

Poslanecká sněmovna je dolní komorou Parlamentu ČR, dominující legislativnímu procesu a kontrole vlády. Pouze Poslanecká sněmovna může vyslovit vládě důvěru/nedůvěru, přijímá zákon o státním rozpočtu a státní závěrečný účet a navrhuje prezidenta a viceprezidenta NKÚ. Orgány Poslanecké sněmovny jsou předseda, místopředsedové, výbory, komise a vyšetřovací komise.

Senát je horní komorou Parlamentu ČR. Hlavním posláním Senátu je především kontrola a stabilizace českého zákonodárství. Vykonává úkoly jež mu byly jako celku svěřeny v případě, že dojde k rozpuštění Poslanecké sněmovny. Pouze Senát vydává souhlas se jmenováním soudců Ústavního soudu a s jejich trestním stíháním, a má oprávnění podat žalobu na prezidenta republiky pro velezradu. Orgány Senátu jsou výbory, komise, stálé delegace, ověřovatelé a senátorské kluby.

4 Kontrolní funkce Parlamentu ČR

4.1 Kontrolní mechanismy

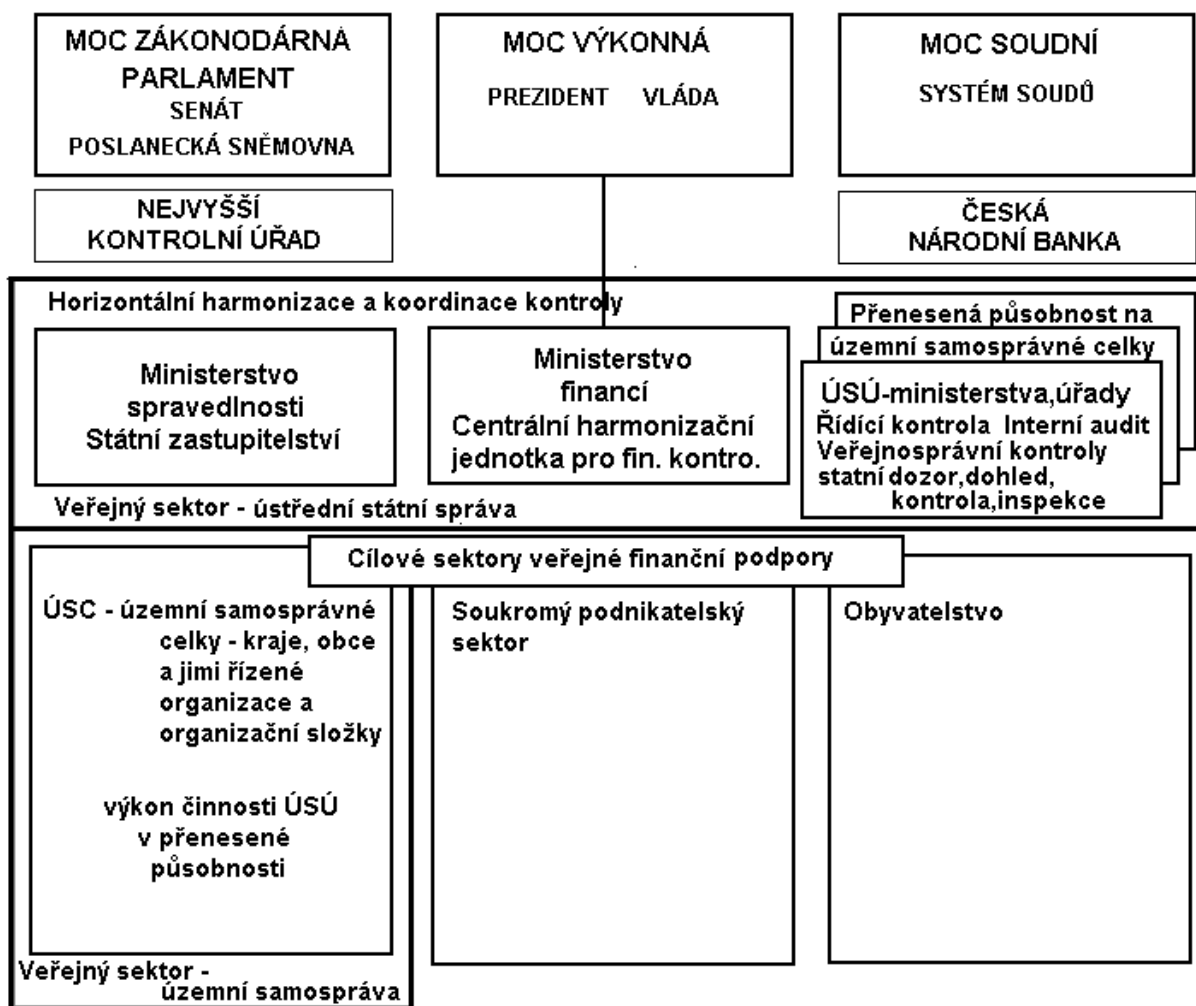
V úvodních ustanoveních Ústavy ČR je uvedeno, že zdrojem veškeré státní moci v ČR je lid. V jeho prospěch musí být státní moc vykonávána a lze ji uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon. Účinná kontrola výkonu státní moci je proto předpokladem zachování demokracie a právního státu. Je garantována zejména formou ustavování jednotlivých ústavních orgánů a jejich vzájemnými vztahy.

Podle Ústavy ČR je státní moc rozdělena mezi orgány moci **zákonodárné** (Poslanecká sněmovna a Senát Parlamentu ČR), moci **výkonné** (prezident a vláda ČR) a moci **soudní** (Ústavní soud a soustava soudů). Ústava upravuje postavení, pravomoci a vzájemné vztahy těchto orgánů, jimiž se tyto vzájemně vyvažují a kontrolují. Rovněž zakotvuje existenci dvou nezávislých institucí – NKÚ a ČNB.

Mezi subjekty vykonávající státní správu a v jejím rámci také řídicí a kontrolní činnost, náleží především ústavní orgány státu, dále výslovně zákonem zřízené správní úřady a jiné subjekty, kterým zákon svěřil působnost a pravomoc vykonávat státní správu. Ústavními orgány státu, které vykonávají státní správu, jsou vláda ČR, ústřední orgány státní správy (zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy ČSR), ČNB, ale i orgány vyšších územně-správních celků, stanoví-li tak zákon.

Rozhodující orgány a subjekty řídicího a kontrolní systému ČR jsou pro názornost uvedeny v následujícím schématu.

Schéma č.1: Současný systému kontroly ve státní správě ČR



Pramen: Reforma ústřední státní správy: E.3 Sjednocení a prohloubení kontroly ve veřejné správě: Analýza současného systému kontroly ve státní správě ČR, Ministerstvo financí, květen 2005, str.6

Kontrola zákonodárné činnosti Parlamentu ČR je zajištěna jak existencí dvou komor, tak jeho vazbami na ostatní orgány státní moci a také zásadou veřejnosti³⁶. Výsledky legislativního procesu vně Parlamentu ČR jsou kontrolovány především prezidentem republiky (právo suspensivního veta), popřípadě Ústavním soudem. Ve vztahu k prezidentovi má Senát výlučnou pravomoc podat k Ústavnímu soudu žalobu na prezidenta pro velezradu.

Kontrolní činnost Parlamentu ČR spočívá v:

- právu kontrolovat vládu ČR odmítnutím důvěry nebo vyslovením nedůvěry. Kontrolní pravomoc vůči vládě je posílena právem poslanců interpelovat člena vlády,

³⁶veřejné zasedání Parlamentu ČR a také zveřejňování zákonů ve Sbírce zákonů

- právu kontrolovat finanční hospodaření státu schvalováním státního rozpočtu a státního závěrečného účtu. K těmto zprávám přikládá své stanovisko rovněž NKÚ
- oprávnění kontrolovat hospodaření s rozpočtovými prostředky NKÚ
- právu vytvářet vyšetřovací komise pro vyšetření věcí veřejného zájmu
- právu zřizovat vlastní kontrolní orgány jako jsou například státní komise
- právo volit a odvolávat členy vrcholných orgánů fondů – Fondu národního majetku ČR, Pozemkového fondu ČR, atd.
- dalších pravomocí vůči některým veřejnoprávním korporacím – Hospodářské komoře ČR, Agrární komoře ČR, Všeobecné zdravotní pojišťovně

Prezident republiky je volen Parlamentem ČR avšak není Parlamentu ČR z výkonu své funkce odpovědný. Parlament ČR jej proto nemůže ze své funkce odvolat. Mezi nejdůležitější kontrolní pravomoci prezidenta republiky patří zejména:

- oprávnění vracet Parlamentu ČR k opětovnému projednání přijaté zákony předložené mu k podpisu (s výjimkou ústavních zákonů),
- ve vymezených případech může rozpouštět Poslaneckou sněmovnu
- má právo jmenovat a odvolávat předsedu a další členy vlády a přijímat jejich demisi
- jmenuje prezidenta a viceprezidenta NKÚ, soudce Ústavního soudu a členy bankovní rady ČNB

Spolu s úvahami o podobě kontrolního systému v ČR, ve smyslu pokrytí potenciálních kontrolovaných subjektů a činností kontrolou (tzv. kontrolní mapa), je neméně významné zaměřit pozornost i na principy a postupy samotného výkonu kontrolní činnosti.

4.2 Druhy kontrol³⁷

Existuje více kritérií, podle kterých se člení kontrola. Některá mají obecnou platnost, jiná jsou vztahena přímo k veřejnému sektoru. Základními kritérii, podle kterých se může kontrola členit jsou: subjekt a objekt kontroly, vztah k objektu kontroly, organizační vztah, systém kontroly, časový vztah kontroly a kontrolované činnosti, vztah kontroly k podstatě věci, způsob vyjadřování jevů a procesů, odborný výkon.

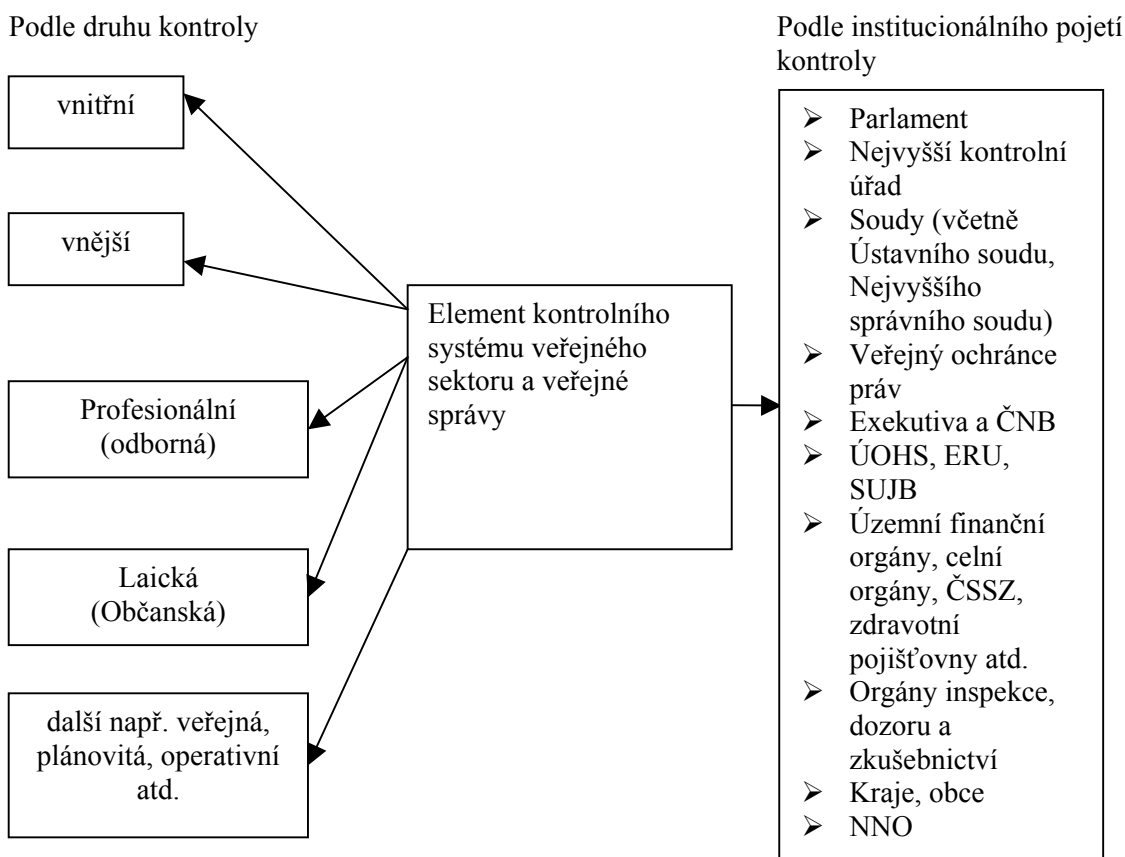
Podle subjektu kontroly se rozlišuje kontrola **individuální** (vykonává jeden subjekt), kontrola **koordinovaná** (vykonává více subjektů). Podle vztahu k objektu kontroly se rozlišuje kontrola **vnitřní**

³⁷ zpracováno podle - Rektořík J., Šelešovský J.,: Kontrolní systémy veřejného sektoru a veřejné správy, Ekopress, Brno 2003, str. 27

a **vnější**. Ve vztahu k určitému objektu lze rozeznávat např. kontroly v jednotlivých odvětvích veřejného sektoru jako jsou odvětví školství, odvětví zdravotnictví, odvětví telekomunikací nebo odvětví energetiky. **Horizontální** a **vertikální** kontrola se rozlišuje podle organizačního vztahu. Dalším z možných členění je podle systému kontroly od každodenní přes operativní až po plánovitou. Typickým rozdělením je časové rozdělení kontroly, které ji člení na **předběžnou** (ex ante), **průběžnou** (in medias res) a **následnou** (ex post) kontrolu. Dále pak to může být kontrola **soustavná** a **občasná**. Podle dalších, výše jmenovaných kritérií lze kontrolu rozlišit na formální a neformální, verbální, naturální a finanční, profesionální a laickou (občanskou).

Následující schéma zobrazuje druhy kontroly v kontrolním systému veřejného sektoru a veřejné správy.

Schéma č.2: Druhy kontroly v kontrolním systému veřejného sektoru a veřejné správy³⁸



Pramen: Jurajdová H., Šelešovský J., a kol.: Účetnictví, daně a financování územních samosprávných celků a organizací neziskového sektoru, MU Brno 2002, in: Rektorič J., Šelešovský J., a kol.: Kontrolní systémy veřejné správy a veřejného sektoru, Ekopress, 2003, kapitola 3.1., str. 36

³⁸ použité zkratky – ČNB – Česká národní banka, ÚOHS – Úřad na ochranu hospodářské soutěže, ERU – Energetický regulační úřad, SUJB – Státní úřad pro jadernou bezpečnost, ČSSZ – Česká správa sociálního zabezpečení, NNO – Nestátní neziskové organizace

4.3 Úloha a význam kontroly

Kontrolní systém je nedílnou součástí právního řádu každého státu. Základní předpoklady pro fungování kontrolního systému jsou zakotveny v ústavních normách, které jsou dále konkretizovány zákonnými a podzákonnými předpisy. Do kontrolního systému jsou začleněny různé mechanismy a další kontrolní prvky tak, aby jimi byly pokryty všechny oblasti, kde má stát zájem, aby kontrola fungovala. Jde zejména o ty oblasti, za jejichž řádné fungování nese stát odpovědnost. Kontrolní systémy závisí na politických podmínkách společnosti, státoprávním uspořádání a funkcích státních a politických orgánů.

Ve vyspělých demokratických státech mají mimořádný význam samokontrolní a autoregulační mechanismy, proto by se měl stát zaměřovat především na vytváření podmínek pro jejich fungování.

Na druhé straně existují oblasti, v nichž stát musí aktivně uplatňovat výkon státní moci a kontrolovat jej. Za tímto účelem zřizuje potřebné instituce vybavené odpovídajícími kompetencemi a pravomocemi, které tvoří kontrolní systém státu. Nezbytnými předpoklady fungování takového systému jsou jeho přiměřenost, úplnost a přehlednost.

4.4 Parlamentní kontrola vlády

Parlament ČR má řadu kontrolních a kreačních pravomocí, které se projevují zejména v jeho vztahu k vládě. **Kontrolní funkcí Parlamentu ČR** rozumíme politickou kontrolu činnosti vlády a jí podřízených složek státní správy. Jedna se tedy o soustavnou kontrolu respektu vlády k vůli a požadavkům občanů, jak byly vyjádřeny v parlamentních volbách.

Svoji kontrolní funkci ve vztahu k vládě vykonává **Poslanecká sněmovna** prostřednictvím tradičních mechanismů:

1. vyslovení důvěry/nedůvěry vládě v průběhu volebního období
2. právo interpelační vůči předsedovy vlády a jejím jednotlivým členům
3. povinnost účasti členů vlády na jednání parlamentních orgánů
4. zřizování vyšetřovacích komisí
5. a další

Základním úkolem kontroly je zajištění takového chování a jednání, aby bylo dosaženo stanovených cílů v souladu s platnými pravidly a metodami. Kontrola tak slouží k objektivnímu ověřování a posuzování určitých skutečností tím, že je dostatečně srozumitelně popíše, průkazně zdokumentuje

a poukáže na pochybení nebo systémové nedostatky. Význam kontroly nespočívá jen v odstranění dílčích pochybení nebo v řešení systémových nedostatků, ale také v jejím preventivním působení.

4.4.1 Vyjádření důvěry/nedůvěry vládě

Předsedu vlády a její členy jmenuje prezident republiky. Nově jmenovaná vláda má povinnost předstoupit do třiceti dnů po svém jmenování před Poslaneckou sněmovnu a požádat jí o vyslovení důvěry. K vyslovení důvěry stačí nadpoloviční většina přítomných poslanců. Spolu s žádostí o vyslovení důvěry vláda do Poslanecké sněmovny předkládá své programové prohlášení, jež se stává předmětem kritiky opozičních poslanců. V případě, kdy Poslanecká sněmovna vládě důvěru nevysloví, je vláda povinna podat demisi, kterou prezident republiky musí přijmout. Vláda může také Poslaneckou sněmovnu požádat o vyslovení důvěry kdykoliv v průběhu svého funkčního období.

Vyslovit nedůvěru vládě může Poslanecká sněmovna na základě písemně podaného návrhu skupiny nejméně padesáti poslanců. K vyslovení nedůvěry je v tomto případě třeba souhlasu nadpoloviční většiny všech poslanců (nejen přítomných poslanců). V případě vyslovení nedůvěry je vláda povinna podat demisi a prezident ji musí opět přijmout.

V ČR není možné vyslovit nedůvěru jednotlivým ministrům, ale pouze vládě jako celku. Oproti tomu odstoupení předsedy vlády je spojeno s nutností demise vlády jako celku, protože její existence je fakticky vázána na osobu jejího předsedy.

4.4.2 Interpelace

Dalším ze způsobů kontroly vlády Parlamentem ČR je využití interpelací. **Interpelace** je standardní procedura pro získání informací a vykonávání kontroly v klasickém parlamentním systému. Podle Ústavy ČR je vláda odpovědná pouze Poslanecké sněmovně a proto právo interpelovat členy vlády přísluší pouze poslancům. Interpelace adresuje poslanec buď ministrovi nebo předsedovi vlády. Interpelace má dva nezbytné znaky:

1. je důvodem pro otevření všeobecné rozpravy
2. je obvykle spojena s politickou sankcí.

Interpelace je velmi efektivní procedura, protože ministři jsou voláni přímo ke „složení účtů“ ze své činnosti. Jde tedy o **přímou formu** kontroly.

Zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny rozlišuje v ustanovení § 110 odst. (2) dva druhy interpelací – ústní a písemné. Doba určená k přednesení **ústní interpelace**³⁹ i doplňujících otázek je omezená. Interpelovaný člen vlády na ni odpovídá bezprostředně po jejím přednesení. Pokud interpelovaný člen vlády prohlásí, že na interpelaci není možno odpovědět bezprostředně, nebo není přítomen, musí odpovědět do 30 dnů písemně.

Poslanci dále mohou podávat **interpelace písemné**⁴⁰, a to prostřednictvím předsedy Poslanecké sněmovny. Ten je neprodleně zašle předsedovi vlády nebo jinému interpelovanému členovi vlády. Jejich povinností je odpovědět na písemnou interpelaci buď ústně na schůzi Sněmovny nebo písemně do 30 dnů od jejich podání.

Kromě interpelací mají poslanci ještě další dvě možnosti, jak získat informace z vládních zdrojů. První z nich je právo každého poslance požadovat informace a vysvětlení od členů vlády a vedoucích správních úřadů potřebné pro výkon poslanecké funkce. Druhou možností je získávání informací z exekutivy prostřednictvím výborů.

Vyšetřovací komise

O vyšetřovacích komisích jsem pojednala v kapitole 3.2.2 o Poslanecké sněmovně PČR.

4.5 Shrnutí

Státní moc je v ČR rozdělena mezi moc zákonodárnou, výkonnou a soudní. Kontrola zákonodárné moci Parlamentu ČR je zajištěna existencí dvou komor, výsledky legislativní činnosti Parlamentu ČR jsou kontrolovány prezidentem, potažmo Ústavním soudem.

Kontrolu lze členit z mnoha hledisek, z nichž nejdůležitější jsem vyjmenovala v předešlém textu. Nejznámější druhy kontroly jsou vnitřní, vnější, profesionální, laická, předběžná, průběžná, následná...V současných demokratických státech se stále více začínají uplatňovat mechanismy samokontroly a autoregulace.

Kontrolní funkce Parlamentu ČR představuje politickou kontrolu činnosti vlády a jí podřízených složek státní správy. Je vykonávána především Poslaneckou sněmovnou, protože výhradně jí je vláda odpovědná. Poslanecká sněmovna k tomu používá různých mechanismů, z nichž nejdůležitější jsou vyslovení nedůvěry vládě, interpelace a zřizování vyšetřovacích komisí.

³⁹ust. § 111 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny

⁴⁰ust. § 112 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny

5 Parlamentní kontrola v EU

5.1 Evropský parlament

V institucionální struktuře Evropské unie (dále jen „EU“) má Evropský parlament představovat instituci, která reprezentuje nadnárodní zájmy. Plní obdobnou roli jako první (dolní) komory parlamentů národních států. Tato představa o funkci Evropského parlamentu (dále jen „EP“) je založena na federalistické koncepci, jež není v rámci EU všeobecně akceptována. V realitě se EP ve svých pravomocích od tradiční parlamentní podoby v mnohém odlišuje.

Běžný chod EP je z organizačního hlediska zajišťován podobně jako v jiných parlamentech v souladu s ustanoveními jednacího řádu, výbory a předsednictvem. EP je zastupitelským orgánem EU. Od roku 1979 je volen na období pěti let přímo občany členských států. Volební systém není jednotný a liší se podle tradic a ústavních pravidel jednotlivých členských zemí. V současné době zasedá v EP 732 poslanců (z toho 24 z ČR). Ze svých členů volí EP předsednictvo, které se skládá z předsedy, 14 místopředsedů a 5 kvestorů s poradním hlasem. Předseda je volen poslanci na dobu dvou a půl roku, tedy na polovinu volebního období EP. Předseda formálně reprezentuje sněmovnu a jménem EP podepisuje schválený rozpočet a odsouhlasené legislativní akty. Předseda zastupuje EP na mezinárodní úrovni a při jednáních s dalšími institucemi. Předsednictvo a generální sekretariát sídlí v Lucemburku.

5.2 Pravomoci a funkce EP

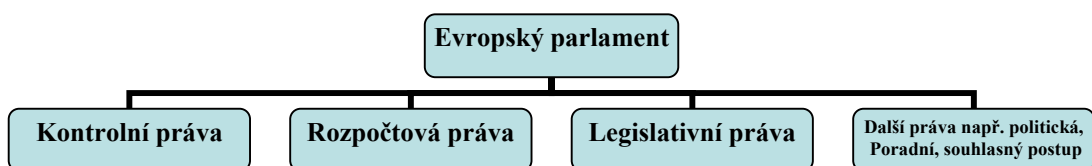
Funkce EP jsou velice komplexní. EP má za úkol provádět kontrolu, účastnit se legislativního procesu, podílet se na rozpočtovém řízení, přijímat mezinárodní závazky EU, sledovat porušování základních hodnot a volit čelní představitele EU. Komplexní působení EP znemožňuje přesnou klasifikaci jeho procedur a postupů, proto jsem se v této práci zaměřila jen na výčet těch nejfrekventovanějších.

Obecně je možné funkce EP rozdělit do několika základních skupin:

1. První skupinu tvoří **kontrolní funkce**, jež vykonávalo již Evropské sdružení uhlí a oceli (dále jen „ESUO“). EP tak již od svého založení disponuje kontrolní pravomocí vůči Evropské komisi (dále jen „Komise“), které může vyslovit nedůvěru a vůči Radě Evropské unie (dále jen „Rada“). Do této kategorie je také možné řadit projednávání ročních zpráv a programů nejrůznějších orgánů.
2. EP se významně podílí na rozpočtovém řízení. V rozpočtové oblasti má EP nejen právo navrhnout změny, ale také odmítnout rozpočet jako celek.

3. V poslední době se nejvíce diskutuje o zvyšování pravomocí EP v oblasti legislativní. O získání významnějšího podílu v legislativním procesu usiluje EP již od svého vzniku.
4. Kromě těchto základních kategorií používá EP celou řadu postupů, jimiž plní své další úkoly. K nejvýznamnějším patří tzv. souhlasný postup, který je uplatňován při schvalování zásadních dokumentů EU v oblasti vnějších vztahů. Ztěžší zařaditelné jsou rovněž procedury volby čelních představitelů EU, ombudsmana nebo členů Účetního dvora.

Schéma č. 3: Struktura práv Evropského parlamentu



Pramen: Instituce EU, http://eu.geograf.cz/eu_s/pdf/institute.pdf, upraveno autorkou práce

5.3 Formální a neformální kontrola v Evropském parlamentu

Pokud se jedná o rozhodnutí s právními důsledky, pak musíme rozlišovat mezi informativní a „schvalovací“ kontrolou. Toto rozdělení je paralelní s rozdělením kontroly na neformální a formální kontrolu na národní úrovni.

Informativní kontrola

Tento typ kontroly slouží k uspokojení poptávky EP po informacích. EP může vyžadovat informace jen v rámci svých kompetencí. Informativní kontrola nemá žádnou možnost postihu. Konkrétními možnostmi informativní kontroly EP jsou :

- právo klást otázky
- povinnost podat správu, informovat
- právo vyslyšení

„Schvalovací“ kontrola

Existence schvalovací kontroly vychází z pouhého srovnání (stavu „před a po“) a je spojena s kompetencí vyvodit právní důsledky vůči jiným orgánům nebo třetím osobám. Díky tomu má EP možnost donutit Komisi k odstoupení. Z tohoto pojetí vychází také následná charakteristika hlasování o nedůvěře Komisi jako „nejvýše zasahujícího kontrolního nástroje“ EP, ale nevytváří žádný nárok na získávání informací proti Komisi. I když je tento nástroj kontroly Komise EP velmi zajímavý, a proto

má i velkou sílu, nemůže se nechat bez povšimnutí, že rozhodovacím orgánem není EP, ale Rada. I když Rada získává informace díky kontrolní funkci EP.

5.4 Kontrolní pravomoci Evropského parlamentu

EP má důležitou pravomoc kontrolovat činnosti EU. Jsou mu vlastní různé kontrolní nástroje pro uskutečňování parlamentní kontroly. Nacházejí se v mnoha oblastech primárního a sekundárního práva. Reformy, které proběhly díky Jednotným evropským aktům, Maastrichtské a Amsterodamské smlouvě, znamenali nárůst kontrolních funkcí, které postavili EP do pozice klasického orgánu kontroly.

Na celospolečenské úrovni můžeme kontrolu prováděnou EP rozdělit podle různých kritérií. Parlamentní kontrola na celkové úrovni je rozlišována podle právních důsledků, významu, cíle a časového rámce. K tomu je nutné také stanovit, zda se jedná o kontrolu přímou nebo nepřímou. Kontrolní nástroje jsou pak vytvořeny na základě těchto kritérií.

5.4.1 Kontrola Rady a Komise

Kontrola komise

Kontrola Komise (resp. Vysokého úřadu) patří k základním úkolům EP již od vzniku prvního Evropského společenství v roce 1952. Touto pravomocí bylo tedy vybaveno již Shromáždění ESUO, jehož kontrola Komise probíhala ovšem výhradně v závislosti na projednávání a schvalování výroční zprávy. Týkala se převážně hospodaření s přidělenými finančními prostředky. Podpis Slučovací smlouvy v roce 1965 tuto situaci změnil. Sloučením institucí došlo k tomu, že neomezená kontrolní pravomoc EP ustavená Smlouvami o EHS a EURATOM byla nadále uplatňována vůči jednotné Komisi. Slučovací smlouva tedy rozšířila časově a tematicky nezávislé hlasování o nedůvěře také na agendu ESUO⁴¹.

EP jmenuje předsedu a členy Komise a může donutit Komisi k rezignaci vyslovením nedůvěry.

Vyslovení nedůvěry Komisi

Procedura vyslovení nedůvěry Komisi zůstala od počátku nezměněna. K podání písemné žádosti na vyslovení nedůvěry je nezbytná minimálně jedna desetina ze zvolených poslanců. Rozprava o vyslovení nedůvěry může být zahájena nejdříve 24 hodin po podání žádosti a samotné hlasování

⁴¹ Fiala, P.; Pitrová, M.: Evropská unie, Centrum pro studium demokracie a kultury, Brno 2003, str. 300

může proběhnout až za dalších 48 hodin, tedy tři dny po vznesení návrhu na odvolání. Komise je odvolána v případě, že je návrh přijat 2/3 odevzdaných hlasů a většinou poslanců EP⁴².

Požadavek, aby EP dosáhl souhlasu nadpoloviční většiny všech poslanců a současně 2/3 odevzdaných hlasů, představuje nejvyšší limit, jaký se ve smlouvách vyskytuje. V důsledku toho bylo sice v minulosti sedmkrát odvolání Komise iniciováno, ale nikdy nebylo uskutečněno.

Navzdory skutečnosti, že splnění požadavku dvojí většiny pro odvolání Komise je velmi obtížné, je tato hrozba – zejména po roce 1999⁴³ - považována za velice významnou. Reálná alternativa využití tohoto kontrolního nástroje ze strany EP vede k pečlivému formulování pracovního programu Komise a ve svém důsledku také k větší spolupráci mezi Komisí a EP.

EP ve snaze docílit co nejširšího uplatnění svých kontrolních pravomocí, a tedy i posílení své odpovědnosti za práci Komise, přistoupil k vnitřní redefinici práva na vyslovení nedůvěry. Na základě interního rozhodnutí EP přijal možnost zahájit hlasování o vyslovení nedůvěry také v případě, že Komise nebude uspokojivě reagovat na potřeby vyšetřovacích výborů EP.

Schvalování Komise

Pravomoc EP vyslovit Komisi nedůvěru jako celku byla dlouhou dobu komplikována tím, že EP nemohl plně kontrolovat proces nominace členů Komise. Až do přijetí Amsterodamské smlouvy byl EP omezen ve svých možnostech podílet se na procesu schvalování Komise a také při výběru jejího předsedy. Slabost parlamentních pravomocí ve vztahu ke Komisi dokládá např. skutečnost, že Komise odvolaná EP mohla být teoreticky znovu dosazena do úřadu jednomyslným rozhodnutím Rady⁴⁴. Přijetím Amsterodamské smlouvy EP získal právo schvalovat kandidáta na předsedu Komise a následně odsouhlasit Komisi jako celek.⁴⁵

Po přijetí Amsterodamské smlouvy je možné považovat EP za orgán, který je plně odpovědný za působení Komise. Za jediný nedostatek kontrolních pravomocí EP může být považován fakt, že Komise musí být z hlediska EP pojmána jako celek a EP nemůže při volbě a ani odvolání hlasovat o jednotlivých komisařích. Předsedu komise navrhuje Rada prostou většinou. EP schvaluje nebo odmítá navrženého kandidáta. Poté členské státy ve shodě s navrženým předsedou komise jmenují komisaře. Sbor komisařů musí jako celek opět schválit EP. Kolektivní přístup ke Komisi obchází

⁴²čl. 201 Smlouvy o ES revidované Amsterodamskou smlouvou

⁴³V roce 1999 vypukla krize ohledně zneužívání postavení členy Komise. K odvolání Komise nedošlo na základě hlasování EP, ale členové Komise podali sami hromadnou demisi a odstoupili v obavách, že potřebného počtu hlasů bude dosaženo.

⁴⁴Fiala, P.; Pítrová, M.: Evropská unie, Centrum pro studium demokracie a kultury, Brno 2003, str. 301

⁴⁵čl. 214 Smlouvy o ES revidované Amsterodamskou smlouvou

poslanci EP předkládáním dotazníků a detailním vedením rozhovorů s nominovanými kandidáty na komisaře. Ještě před schvalováním Komise jako celku tak poslanci získávají možnost alespoň naznačit nepřijatelnost jednotlivých navrhovaných osob⁴⁶.

Kontrola Rady

Rada, kterou tvoří hlavy států nebo předsedové vlád, zasedá nejvýše čtyřikrát ročně. V předsednictví Rady se po 6 měsících střídají jednotlivé členské státy na základě systému rotace. Rada dává impulsy nezbytné pro rozvoj EU a vymezuje hlavní směry a obecné politické priority, a to s přihlédnutím k doporučením EP.

Vůči Radě je kontrola EP především kontrolou politickou. Na úvod každé vrcholné schůzky vystoupí předseda EP a seznámí Radu se základními postoji svého orgánu k jednotlivým tématům, kterým se budou hlavy států nebo předsedové vlád věnovat, seznámí EP s činností Rady. Po každé vrcholné schůzce vystoupí předseda Rady v EP se zprávou o výsledcích jednání a svým vystoupením zahájí rozpravu na toto téma s poslanci EP. Na závěr svého funkčního období podá předseda Rady EP zprávu o své činnosti. Informuje EP o výsledcích každého zasedání Rady a o výsledcích společné zahraniční a bezpečnostní politiky EU.

EP sice disponuje poměrně širokým spektrem kontrolních nástrojů vůči Komisi, ale má jen velmi malé kontrolní nástroje uplatnitelné vůči Radě. Veškerá ochota Rady zodpovídat otázky EP vychází jen z politického závazku. Jedinou možností EP jak reagovat na chování Rady je žalovat Radu za nečinnost u Evropského soudního dvora.⁴⁷ Pravomoci EP jsou posilovány při každé změně smluvního základu EU.

5.4.2 Schvalování programových dokumentů a výročních zpráv

K realizaci kontrolní pravomoci by pro úplnost bylo možné zařadit také projednávání a schvalování rozličných programových dokumentů a výročních zpráv. Komise pravidelně předkládá EP zprávy, např. výroční zprávu Komise o fungování EU nebo výroční zprávu o plnění rozpočtu. Projednáváním těchto zpráv vykonává EP svou pravomoc odborné konzultace. Předkládání otázek k ústnímu nebo písemnému zodpovězení Radě a Komisi jsou dalším nástrojem dohledu, který má EP k dispozici. EP má právo politické iniciativy, může požádat Komisi, aby předložila Radě návrh legislativního aktu. Pravidelně vyzývá Komisi a Radu, aby prohlubovaly své současné politiky nebo vypracovávaly nové. Na začátku svého funkčního období seznámí úřadující předseda Rady se svým programem a na jeho

⁴⁶Fiala, P.; Pítrová, M.: Evropská unie, Centrum pro studium demokracie a kultury, Brno 2003, str. 301

⁴⁷čl. 232 Smlouvy o ES revidované Amsterodamskou smlouvou

konci podává zprávu o dosažených výsledcích. Příkladem může být i zpráva Účetního dvora⁴⁸ nebo zpráva Rady předkládaná po každém zasedání tohoto orgánu⁴⁹.

5.5 Výbory EP

Činnost EP je organizována v rámci výborů EP. Výbory EP se opakovaně konstituují vždy v průběhu prvního zasedání nově zvolené sněmovny. V EP působí celkem 20 stálých parlamentních výborů, jež se skládají z 25 až 78 poslanců. Členství ve výborech EP je podobně jako předsednická funkce vždy stanoveno na dva a půl roku. Složení výborů EP je zprostředkováno politickými frakcemi a mělo by alespoň rámcově odrážet poměr politických sil v EP.

EP může rovněž vytvářet podvýbory a dočasné výbory, které se zabývají specifickými problémy, nebo vyšetřovací výbory v rámci svých kontrolních pravomocí.

Funkce výborů EP

Podobně jako v jiných parlamentech jsou legislativní návrhy nejprve projednávány v příslušných výborech EP. Funkce specializovaných výborů EP při přijímání legislativy je u některých z nich rozšířena o plnění tzv. zvláštních „horizontálních“ úkolů. Některé výbory EP tak získávají velmi významné postavení. Důležité postavení má Výbor EP pro ústavní záležitosti označovaný za „strategické velící centrum“ EP. Jeho hlavním úkolem je organizovat vnitřní členění EP, vypracovávat strategii vztahů EP s Radou Evropy a Komisí a v neposlední řadě připravovat stanovisko EP k záležitostem projednávaným na mezivládních konferencích. Neméně důležitými jsou také **Rozpočtový výbor** EP, který je kromě obvyklých rozpočtových úkolů zapojen také do konzultací s kandidáty na funkce auditorů v Účetním dvoře a **Výbor pro rozpočtovou kontrolu**, jež vykonává záležitosti v oblasti kontroly plnění rozpočtu EU a Evropského rozvojového fondu, kontroluje finanční činnost Evropské investiční banky, vyšetřuje podvody a nesrovnalosti týkající se plnění rozpočtu EU a další činnosti.

5.6 Nástroje kontroly Evropského parlamentu

- petiční právo občanů
- vyšetřování
- právo EP podat žalobu k Soudnímu dvoru
- finanční kontrola

⁴⁸čl. 248 Smlouvy o ES revidované Amsterodamskou smlouvou

⁴⁹čl. 4 Smlouvy o ES revidované Amsterodamskou smlouvou

Petiční právo občanů

Všichni občané mají právo podat k EP petici a požadovat nápravu újmy, kterou utrpěli v jedné z oblastí činnosti EU. EP také jmenuje veřejného ochránce práv, který se zabývá stížnostmi jednotlivců na orgány nebo instituce EU a snaží se docílit smírného urovnání.

Vyšetřování

Ve vztahu k členským státům má EP pravomoc jmenovat dočasné vyšetřovací výbory v případě porušení nebo nesprávného uplatňování práva EU. Takový výbor byl ustaven např. v roce 1996 v souvislosti se situací kolem nemoci „šílených krav“ ve Velké Británii. Jeho závěry byly velmi kritické ke Komisi i britské vládě a vedly k vytvoření Evropské veterinární agentury v Irsku.

Právo EP podat žalobu k Soudnímu dvoru

EP má právo podat žalobu požadující zrušení legislativního aktu, který ohrožuje parlamentní výsady nebo žalobu pro zanedbání povinností proti Komisi nebo Radě, pokud tyto orgány neplní své povinnosti.

Finanční kontrola

EP má kontrolní pravomoc v hospodářské a měnové oblasti. Prezident, viceprezidenti a členové správní rady Evropské centrální banky musí získat podporu EP předtím, než je jmenuje Rada. Prezident Evropské centrální banky předkládá EP na plenárním zasedání výroční zprávu.

5.7 Interpelace a písemné dotazy v EP

Základní kontrolní pravomoc spočívající v možnosti vyslovit Komisi nedůvěru je doplněna pravomocí EP využívat interpelací a písemných dotazů.⁵⁰ Uplatňování tohoto kontrolního nástroje probíhá převážně písemnou formou. Vzhledem k tomu, že počet dotazů neustále narůstal, byl EP přinucen přistoupit k omezení skupin oprávněných předkladatelů. Vnitřním rozhodnutím EP bylo právo vznést oficiální dotaz zúženo na výbory, politické frakce a skupiny poslanců s minimálním počtem 23 osob. Ústní interpelace, tzv. „čas otázek“ zavedený v reakci na vstup Velké Británie do ES, se většinou organizují pouze v rámci specializovaných parlamentních výborů⁵¹.

5.8 Role národních parlamentů v EU

V parlamentních státech musí vláda i správa počítat se zasahováním ze strany legislativy. Principy většiny ústav vycházejí z toho, že vláda potřebuje mít důvěru parlamentu. Moderní západoevropské

⁵⁰ čl. 197 Smlouvy o ES revidované Amsterodamskou smlouvou

⁵¹ Fiala, P.; Pitrová, M.: Evropská unie, Centrum pro studium demokracie a kultury, Brno 2003, str. 301

parlamenty mají mnoho funkcí, které jim přiznávají jejich národní ústavy. Kromě základní funkce legislativní a neméně významné funkce kreační se jedná především o kontrolní funkci (interpelační, vyšetřovací a rezoluční právo), která se v jednotlivých parlamentních komorách odráží v podobě nejrůznějších forem permanentních veřejných diskusí a napomáhá tak legitimizaci politických rozhodnutí. Kontrolní funkce parlamentů je v některých parlamentních demokraciích posílena povinností vlády pravidelně předkládat zprávy jednotlivých ministerstev, a to většinou na vyžádání komorou parlamentu.

Je důležité rozlišovat různé formy účasti národních parlamentů v evropských záležitostech. Na jedné straně lze prosazovat větší přímou roli národních parlamentů v evropských rozhodovacích procesech – národní parlamenty by se staly jedním z „hráčů“ na komunitárním poli, po boku Rady, EP, Komise apod. Tato vize je většinou vlastní těm, kdo nepovažují EP za dostatečně legitimní. Určitým krokem tímto směrem je např. mechanismus kontroly subsidiarity⁵² navržený Konventem (1/3 národních parlamentů by měla právo požádat Komisi, aby přehodnotila svůj návrh, který podle jejich názoru porušuje princip subsidiarity). Ze stejné inspirace vycházejí i návrhy na institucionalizaci a posílení pravomocí COSACu⁵³ (Konference evropských parlamentních výborů) či na zřízení druhé komory EP, která by byla složena z delegátů národních parlamentů.

Je však velmi sporné, nakolik by přímé zapojení národních parlamentů do evropských rozhodovacích procesů skutečně napravilo problémy spojené s tzv. demokratickým deficitem. Mnohem spíše by došlo jen k jakémusi zdvojení mezivládního prvku, ke zvýšení komplikovanosti celého institucionálního a rozhodovacího systému, a v neposlední řadě i k oslabení EP.

Existuje však druhý pohled na roli národních parlamentů v EU – který se vrací k jádru činnosti každého parlamentu - ke kontrole národní vlády. Každý národní parlament má nezastupitelnou úlohu v kontrole toho, co vláda v rámci mezivládních orgánů EU dělá a musí najít způsob, jak nejlépe uplatňovat svůj vliv vůči své vládě v evropských záležitostech na základě své síly v daném ústavním systému, politických tradic, apod.

Míra vlivu národního parlamentu na evropskou agendu se výrazně liší mezi jednotlivými členskými státy. Silná kontrolní role je tradičně příznačná pro skandinávské země – dánský Výbor pro evropské záležitosti nebo finský Velký výbor jsou své vládě silným a respektovaným partnerem. Mezi opačnými příklady najdeme např. Lucembursko nebo Portugalsko – tedy země, kde parlamenty

⁵² Subsidiarita předpokládá iniciativu EU pouze v oblastech, v nichž nižší jednotky, tedy členské státy, nejsou schopny řešit problémy dostatečně uspokojivě. Principem je přenášení rozhodnutí na nejnížší možnou úroveň, kde lze problémy efektivně řešit.

⁵³ COSAC získal své formální označení v roce 1991. Kromě COSACu se na udržování kontaktů mezi parlamenty podílí také Konference parlamentů, která je známá také pod neformálním názvem „assise“ (z francouzštiny „zasedání“)

zůstávají v evropských záležitostech relativně pasivní. Francie je příkladem země, kde došlo k postupnému nárůstu parlamentního vlivu.

5.8.1 Role Parlamentu ČR v evropských záležitostech

Členství v EU klade nové nároky na všechny ústavní instituce ČR. Výjimkou není ani Parlament ČR. Významná část legislativy vzniká na evropské úrovni a uniká tak přímému vlivu českých poslanců a senátorů. Spolutvůrcem evropské legislativy se naopak stává česká vláda. Pro Parlament ČR tak vzniká potřeba kontrolovat činnost vlády v rámci mezivládních orgánů EU, tedy Rady a Evropské rady.

Po vstupu do EU musí ČR ještě pořád řešit některé „nedodělky“ ze svých příprav na členství a to zejména v institucionální oblasti, kde je příkladem takového „nedodělku“ právě role Parlamentu ČR v evropských záležitostech. Poslanecká sněmovna ani Senát nemají dotvořený systém kontroly a případného aktivního ovlivňování konání členů české vlády v Bruselu.

Obecný rámec pro výkon kontrolní funkce Parlamentu ČR v evropských záležitostech byl ustaven již tzv. euronovelou Ústavy ČR z roku 2001⁵⁴. Ta v novém článku 10(b) stanoví, že cit.: „*Vláda pravidelně a předem informuje Parlament o otázkách souvisejících se závazky vyplývajícími z členství České republiky v mezinárodní organizaci nebo instituci*“, tedy i v EU. Komory Parlamentu ČR se vyjadřují k připravovaným rozhodnutím EU způsobem, který stanoví jejich jednací řády.

Poslanecká sněmovna

Projednávání evropských záležitostí v Poslanecké sněmovně upravuje jednací řád Poslanecké sněmovny⁵⁵. Vláda předkládá Poslanecké sněmovně prostřednictvím Výboru pro evropské záležitosti návrhy aktů a jiné další dokumenty EU spolu se svým (vládním) předběžným stanoviskem. Výbor návrhy resp. jiné dokumenty projedná, případně je postoupí věcně příslušnému výboru. Zároveň může určit termín, do kdy má být návrh projednán. Usnesení výboru nebo Poslanecké sněmovny jsou pak zasílána vládě, která je zohlední při formulaci svého stanoviska pro jednání v orgánech EU. Vláda projednává návrhy nebo jiné dokumenty v Radě vlády a výslednou zprávu zasílá Výboru pro evropské záležitosti bezodkladně po jejím schválení.

⁵⁴ ústavní zákon č. 395/2001 Sb., kterým se mění ústavní zákon České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů

⁵⁵ část 15., ust. § 109 a-c, zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny

Senát

Projednávání evropských záležitostí na půdě Senátu upravuje jednací řád Senátu⁵⁶. Senát jedná o otázkách souvisejících se závazky vyplývajícími z členství ČR v EU a o legislativních návrzích, o nichž jej pravidelně a předem informuje vláda. Tyto a jiné otázky projednává Výbor pro záležitosti Evropské unie, který do 5 pracovních dnů od doručení návrhu legislativního aktu rozhodne, zda jej bere na vědomí bez projednání, jinak o něm jedná. O výsledku svého jednání informuje pověřený výbor vládu a své rozhodnutí předkládá předsedovi Senátu. Předseda Senátu následně návrh zařadí na jednání nejbližší schůze. O výsledku tohoto jednání informuje předseda Senátu bezodkladně vládu.

Euronovela Ústavy staví obě komory Parlamentu ČR v evropské agendě do rovnocenné pozice. Ve vztahu k vládě má ale každá komora diametrálně odlišné pravomoci. Tím zde vzniká určité napětí mezi nerovností českého bikameralismu a požadovanou rovnoprávností obou komor v evropské agendě. Jen Poslanecká sněmovna má nástroje, jak na vládu vyvinout určitý tlak.

Jedním z důsledků rivality mezi Poslaneckou sněmovnou a Senátem je i fakt, že stykový zákon, který by upravoval vztahy mezi těmito institucemi, nebyl doposud přijat. Tento fakt představuje také jedno z úskalí pro nastavení funkčního a účinného systému parlamentní kontroly vládní evropské politiky. Celá tato problematika je poznamenána mocenským střetem mezi Parlamentem ČR (zejména Poslaneckou sněmovnou) a vládou. Vláda se logicky snaží zachovat si co nejvolnější ruce pro jednání v Radě a Evropské radě, což se dostává do rozporu s vůlí Parlamentu ČR zajistit si co nejširší aplikaci zmiňovaného článku 10(b) Ústavy.

Zde je na místě odpovědět na otázku položenou v úvodu práce: „Jaká je vlastně síla Parlamentu ČR v českém institucionálním systému?“. Zatímco Poslanecká sněmovna má reálné prostředky, jak vládu přimět ke kooperativnímu postoji, Senát je více méně závislý na dobré vůli Poslanecké sněmovny. I v případě Poslanecké sněmovny je však otázka, zda poslanci vnímají evropské záležitosti jako věc natolik podstatnou, aby kvůli ní vyvolali konflikt s vládou. Existuje vůbec v Parlamentu ČR silná vůle se evropskou agendou podrobně a soustavně zabývat? V Senátu je tato vůle patrná, v Poslanecké sněmovně se však zájem o evropské záležitosti jeví slabší.

5.8.2 Zapojení Parlamentu ČR do evropské agendy

Kvalitní zapojení Parlamentu ČR do formulace a vyhodnocování evropské politiky ČR je důležitým aspektem institucionálního zajištění úspěšného členství v EU.

⁵⁶část 12., ust. § 119 a-h, zákona č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu

Prvním předpokladem pozitivního přínosu Parlamentu ČR pro evropskou politiku ČR je nalezení rozumné polohy ve vztahu mezi Parlamentem ČR a vládou. Parlament ČR musí mít prostředky k účinnému výkonu kontroly vládní politiky v EU, ale na druhou stranu nesmí vládu svazovat.

Parlament ČR by si rovněž měl v evropské agendě stanovit určité dlouhodobé priority a na ně se zaměřit. Výběr priorit lze postavit na různých základech. Může se zaměřit např. na oblasti, kde je jen slabá role EP (např. tzv. III. pilíř), nebo se zaměřit na témata, která Parlament ČR vnímá jako zásadní pro naši republiku. Jinak, vzhledem k povaze komunitární legislativní činnosti, Parlamentu ČR reálně hrozí zahlcení a z něj nutně plynoucí formálnost kontroly vládní činnosti EU.

Má-li být Parlament ČR silným a efektivním partnerem vlády při formulaci evropské politiky státu, pak by jistě prospělo zlepšení komunikace mezi komorami. Vytvoření společného orgánu pro kontrolu vládní evropské politiky a společného administrativního a odborného zázemí by jistě bylo optimálním řešením. I v případě odděleného postupu však lze optimalizovat činnost obou komor vzájemnou koordinací. Určitým vzorem by zde mohl být britský parlament. Poslanecká sněmovna by se např. mohla zabývat běžnou agendou Rady, zatímco Senát by se mohl zabývat koncepčnějšími problémy – zejména tedy strategickými dokumenty Komise, agendou Evropské rady či eventuálními mezivládními konferencemi.

Role národního parlamentu je zajímavým a nezanedbatelným aspektem institucionálního zabezpečení úspěšného členství v EU. V konkrétním případě ČR je tato potřeba možná o to silnější, že opakovaně dochází k utváření poměrně slabých vlád, jejichž mandát je snadno zpochybnitelný. Pozitivní spolupráce s Parlamentem ČR může legitimizovat a sílu vládního mandátu pro jednání na evropské úrovni jen prospět.

5.9 Shrnutí

EP je institucí reprezentující nadnárodní zájmy. Jeho činnost se uskutečňuje v rámci výborů. Plní podobné funkce jako první komory parlamentů národních států. Funkce EP můžeme rozdělit do několika oblastí. Těmi nejdůležitějšími pravomocemi jsou kontrolní, rozpočtové a legislativní.

Kontrolní pravomoc EP se zaměřuje na kontrolu činnosti EU, zejména pak na kontrolu činnosti Rady a Komise. Kontrola Komise se uskutečňuje podobným způsobem, jako kontrola české vlády Parlamentem ČR.

Nejvýznamnějšími kontrolními mechanismy EP vůči Komisi jsou vyslovení nedůvěry a schvalování Komise. Procedura vyslovení nedůvěry Komisi je složitější a hůře dosažitelná než procedura vyslovení nedůvěry české vládě Parlamentem ČR.

V **České republice** musí k vyslovení nedůvěry vládě podat písemný návrh skupina minimálně 50ti poslanců (1/4 všech poslanců) a nedůvěra musí být vyslovena nadpoloviční většinou všech poslanců, tedy minimálně 101 poslanci. V **Evropské unii** musí podat písemný návrh k vyslovení nedůvěry Komisi minimálně 1/10 poslanců EP (tj. min. 74). Dosažení vyslovení nedůvěry Komisi je ale proti ČR složitější a je podmíněno dosažením dvojí většiny. EP musí dosáhnout nejen souhlasu nadpoloviční většiny všech poslanců – tedy min. 367, ale návrh musí být přijat rovněž 2/3 odevzdaných hlasů.

Shoda panuje v tom, že jak v ČR, tak v EU, není možno odvolat jednotlivé členy vlády (Komise), ale pouze vládu (Komisi) jako celek.

Kromě vyslovení nedůvěry, jsou si oba parlamenty podobné také v dalším aspektu a tím je schvalování vlády (ČR) potažmo Komise (EU) jako celku. Rozdíl je pouze v tom, že pravomoc jmenovat předsedu české vlády je v rukou prezidenta ČR, v EU náleží pravomoc jmenovat předsedu Komise EP.

EP má, stejně jako Parlament ČR k české vládě, možnost pokládat Komisi a Radě písemné a ústní dotazy. Zde nejsou žádné významné rozdíly.

Národní parlamenty mají v rámci EU své specifické postavení. Je důležité rozlišovat různé formy účasti národních parlamentů v evropských záležitostech. Na jedné straně by se mělo prosazovat větší přímé zapojení národních parlamentů do rozhodovacích procesů EU a to prostřednictvím principu subsidiarity. Druhým významným úkolem národních parlamentů v rámci EU by měla být kontrola činnosti národní vlády v mezinárodních organizacích. Míra vlivu národních parlamentů na evropskou agendu se liší mezi jednotlivými státy. Nejvíce se kontrola vlády na mezinárodní úrovni uplatňuje ve skandinávských státech – Dánsku a Finsku; nejméně v Lucembursku a Portugalsku.

Specifické postavení v rámci EU má také Parlament ČR. Jeho hlavním úkolem je kontrola činnosti vlády v evropských záležitostech. Poslanecká sněmovna má pro tento účel zřízen Výbor pro evropské záležitosti, kterému vláda předkládá dokumenty EU, které pak výbor projedná. Senát má pro obdobnou činnost zřízen Výbor pro záležitosti EU. Přestože je postavení Poslanecké sněmovny vůči vládě silnější než postavení Senátu, snaha zabývat se činností vlády v evropské agendě je v naopak v Senátu silnější než v Poslanecké sněmovně. Důvodem může být nevůle Poslanecké sněmovny vyvolávat konflikty s vládou.

Parlament ČR by stal silným a efektivním partnerem vlády při formulaci evropské politiky státu, pokud by se zlepšila komunikace mezi komorami. Poslanecká sněmovna by se mohla zabývat běžnou agendou Rady a Senát by se mohl zabývat koncepčnějšími problémy, např. strategickými dokumenty Komise, agendou Evropské rady či eventuálními mezivládními konferencemi.

6 Srovnání s vybranými státy Evropské unie

6.1 Německo

6.1.1 Politický systém v Německu

V Německu se po 2. světové válce vytvořila tzv. kancléřská demokracie. Má menší počet politických stran s vyhraněnými historicko-filozofickými postoji a programy.

Německý parlament se nazývá **Německý spolkový sněm** (der Deutscher Bundestag, dále jen „Spolkový sněm“). Jeho samostatné postavení je dáno ústavou. Poslanci Spolkového sněmu jsou voleni na čtyři roky. Každý volič má dva hlasy, jedním volí přímo konkrétní osobnost, druhý odevzdává stranickým kandidátům (stranám), kteří jsou zvoleni podle poměrného volebního systému. 299 poslanců je voleno přímo a minimálně stejný počet mandátů obsadí kandidáti ze stranických kandidátek. Současný počet poslanců je v důsledku existence tzv. „převislých“ mandátů 603, v příštích letech se v důsledku plánované reformy sníží. Spolkový sněm přijímá a schvaluje zákony a schvaluje rozpočet. Poslanci se účastní volby spolkového prezidenta na Spolkovém shromáždění, volí soudce ústavního soudu a hlasují o vyhlášení krizového, respektive obranného stavu (Spolková republika Německo vzhledem k svým historickým zkušenostem nepředpokládá, že by kdy nějakou zemi napadla). Pravomoci a vrchní velení armády přecházejí během krizového stavu do rukou spolkového kancléře. Spolkový sněm dále volí spolkového kancléře (der Bundeskanzler) a dohlíží na Spolkovou vládou (die Bundesregierung) a jí podřízené instituce. Předsedu Spolkového sněmu určí tajná volba. Je zvykem, že křeslo předsedy náleží nejsilnější straně, křesla místopředsedů ostatním parlamentním frakcím podle velikosti. Důležitou součástí práce poslanců je činnost ve výborech Spolkového sněmu.

Spolková rada (die Bundesrat) sice plní funkci horní komory, ale nejde o orgán parlamentní, nýbrž o permanentní zastoupení zemských vlád. Jejím prostřednictvím se jednotlivé země účastní spolkové zákonodárné činnosti a správy a spolurozhodují o záležitostech EU. Zasedá v ní 69 členů. Jsou (zpravidla ministři), jež jsou vázáni při svém rozhodování pokyny vlády. Počet zástupců spolkových zemí se pohybuje mezi třemi a šesti, podle počtu obyvatel. Zástupci jednotlivých zemí musí hlasovat jednotně. Předseda Spolkové rady (der Bundesratspräsident) je volen na jeden rok a zastupuje zároveň spolkového prezidenta. Spolková rada má za úkol přezkoumávat návrhy zákonů Spolkové vlády, které může doplnit, případně pozměnit. Poté je postoupí Spolkovému sněmu. Je ale třeba rozlišit návrhy zákonů, které se dotýkají finanční a správní svrchovanosti spolkových zemí, stejně jako změny ústavy, které vyžadují souhlas Spolkové rady (Zustimmungsgesetze), a ostatních předloh, při nichž má Spolková rada pouze právo vznést námitku (Einspruchsgesetze). Spolková rada má také právo zákonodárné iniciativy a spolupůsobí při volbě soudců Spolkového ústavního soudu

(Bundesverfassungsgericht). Orgán tohoto typu je pokládán za jedinečný rys německého ústavního práva.

Prezidenta (der Bundespräsident) volí Spolkové shromáždění (Bundesversammlung) na pět let a může být zvolen i na druhé funkční období. Zástupcem Spolkového prezidenta je předseda Spolkové rady. Spolkový prezident zastupuje Německo navenek, uzavírá mezinárodní smlouvy, vyhláší a podepisuje zákony, uděluje milost. Dále má právo navrhnout volbu nového spolkového kancléře, jmenuje a odvolává ho na žádost Spolkového sněmu, jmenuje a odvolává spolkové ministry na návrh kancléře, jmenuje a odvolává spolkové soudce, úředníky, důstojníky a poddůstojníky, svolává Spolkový sněm a může ho ve výjimečných případech rozpustit. Může také vyhlásit stav ústavní nouze. Aby jeho nařízení nabyla platnosti, musí být v naprosté většině kontrasignována spolkovým kancléřem nebo příslušným ministrem. Práci prezidenta podporuje Spolkový prezidiální úřad (Bundespräsidialamt), jehož vedoucí má právo účastnit se zasedání vlády. Prezident nemůže být odvolán rozhodnutím Spolkového sněmu. Toto opatření je zavedeno z důvodu posílení jeho nezávislosti v provádění svých povinností, zejména pak při předsedání Spolkovému sněmu. Je hlavou státu, ale ve struktuře státní důležitosti je až na druhém místě za Spolkovým sněmem, který je nejvyšší politickou autoritou. Prezident také reprezentuje Spolkový sněm v soudních jednáních před Federálním ústavním soudem.

Spolková vláda (die Bundesregierung) je nejvyšším ústavním orgánem výkonné moci v Německu. Tvoří ji spolkový kancléř a v současné době 13 spolkových ministrů. Spolková vláda přijímá rozhodnutí v zahraničněpolitických i vnitropolitických otázkách, má právo zákonodárné iniciativy, v přesně vymezených případech může vydávat vládní nařízení. Zasedání kabinetu se kromě členů Spolkové vlády účastní i vedoucí Úřadu spolkového kancléře (Bundeskanzleramt) se svým náměstkem, vedoucí Spolkového prezidiálního úřadu, vedoucí Spolkového úřadu pro tisk (Bundespresseamt) a pověřenec vlády pro kulturu a média (Kulturstaatsminister). Směrnice pro práci kabinetu jako celku určuje spolkový kancléř. Ministři a ministryně vedou své resorty na vlastní odpovědnost, jsou jmenováni a mohou být kdykoli odvoláni prezidentem (na základě návrhu kancléře).

Spolkový kancléř (der Bundeskanzler, dále jen „Kancelář“) předsedá Spolkové vládě a na základě návrhu prezidenta jej volí Spolkový sněm. Pokud prezidentský kandidát nezíská potřebnou většinu, může Spolkový sněm navrhnout a zvolit vlastního kandidáta. Kancelář je volen na čtyři roky a může být odvolán Spolkovým sněmem pouze v případě tzv. „konstruktivního veta nedůvěry“. Chce-li Spolkový sněm vyjádřit nedůvěru kanceléři, musí tak učinit hlasováním o novém kandidátovi, pro kterého se musí vyjádřit většina poslanců. Kancelář nemusí být členem Spolkového sněmu. Na jeho návrh jmenuje prezident ostatní členy vlády, on sám jmenuje jednoho ministra svým zástupcem, spolkovým vicekancléřem.

Posledním orgánem v politickém systému Německa je **Spolkový ústavní soud** (der Bundesverfassungsgericht), o kterém se ale vzhledem k charakteru práce nebudu blíže zmiňovat.

6.1.2 Parlamentní kontrola ve Spolkovém sněmu v Německu

K dosažení účinného stupně parlamentní kontroly disponuje Spolkový sněm rozdílnými kontrolními nástroji. Předpokladem k uskutečnění kontroly je, že kontrolovaný orgán rozhoduje dobrovolně a nese za svá rozhodnutí odpovědnost. Pokud tento orgán nemá jednoznačnou rozhodovací pravomoc, je kontrola zbytečná a vlastně se ani nemůže uskutečnit. Druhým předpokladem účinné kontroly je existence druhého nezávislého orgánu, který dozoruje a kontroluje orgán rozhodování. Mezi těmito orgány musí existovat určitý odstup, který je důležitý nejen pro úspěšné přijetí konkrétního rozhodnutí. Rovněž jakékoliv propojení kontrolovaného subjektu s kontrolujícím orgánem v různých záležitostech může kontrolu v konkrétních případech ovlivnit.

Vzniká zde otázka, nakolik může parlamentní demokracie zaručit požadovanou nezávislost kontrolních orgánů, vzhledem k uvedenému propojení vlády a parlamentní většiny?

Jednou z možností by bylo přenechat právo kontroly pouze na opozici. To je ale nemožné, protože Spolkový sněm disponuje právem kontroly jako celek. Kontrolní práva parlamentu tak zahrnují jak práva menšin tak i většiny v parlamentu.

Celkově se kontrolní právo skládá z velkého množství předpisů. Pro příklad jsou některé vyjmenované:

1. Spolkový sněm a jeho výbory mohou požadovat přítomnost každého člena vlády na jednání vlády a na parlamentních poradách.
2. Petiční právo je rovněž nástrojem kontroly. Zákon umožňuje petičnímu výboru uplatnit toto právo vůči úřadům.
3. Klasickým nástrojem kontroly je schvalování státního rozpočtu. Vzhledem k množství a komplexnosti věcných otázek je kontrola státního rozpočtu svěřena buď do rukou odborníků nebo rozpočtovému výboru Spolkového sněmu.
4. Významným nástrojem kontroly je také existence parlamentní dozorčí rady (das Parlamentarisches Kontrollgremium). Parlamentní dozorčí rada je odpovědná za kontrolu zpravodajské služby Spolkového sněmu. Může od vlády požadovat rozsáhlou zprávu o celkové činnosti tajné služby a také o případech zvláštního významu.
5. Vyšetřovací výbor, jako další kontrolní nástroj, je buď součástí výboru pro obranu nebo může být zřízen Spolkovým sněmem jako samostatný výbor.

6. Jako nástroj kontroly lze chápat i vyslovení nedůvěry vládě i kancléři. Toto právo ukazuje nejen na odpovědnost vlády jako celku, ale také na odpovědnost kancléře a vytváří možnosti dalekosáhlých sankcí.
7. Právo na otázky je rovněž kontrolní funkcí. Je součástí jednatelského řádu Spolkového sněmu. Zahrnuje právo interpelace, které slouží ke kontrole cílů a vyvinulo se primárně jako nástroj k vyprovokování rozsáhlé otevřené diskuse. Spolkoví ministři jsou povinni odpovědět na interpelace Spolkového sněmu. Poslanci mohou klást i tzv. informativní otázky, které se zaměřují na věcnou a výkonnostní kontrolu. Nakonec zde existuje ještě tzv. aktuální hodina („die Aktuelle Stunde“), o níž se zmiňuji podrobněji v následujícím textu.

Tento výčet kontrolních funkcí Spolkového sněmu ukazuje, že zákonně jsou kontrolní nástroje známy. Neříká ale nic o podstatě a ústavně-právním zakotvení parlamentní kontroly.

6.1.3 Ústavně-právní zakotvení parlamentní kontroly

Po vyjmenování obecných kontrolních nástrojů vyvstává otázka na jakém ústavně-právním základě je parlamentní kontrola v Německu založena.

Princip právního státu

Princip právního státu spojuje požadavek na výkon státní moci s požadavkem na materiální spravedlnost, s cílem zaručení lidské důstojnosti, svobody, spravedlnosti a právní jistoty.

Parlament se snaží o co nejspravedlivější naplnění materiálních požadavků a to tím, že výše uvedené cíle – tedy lidskou důstojnost, svobodu, spravedlnost a právní jistotu – pokládá za měřítko pro přijímání zákonů.

Princip právního státu vyžaduje neustálé omezování státní moci. To je základem státu a uplatňuje se zejména prostřednictvím dělby moci. Základním cílem dělby moci je rozdělení povinností a kompetencí státu na různé orgány, čímž se zabrání koncentraci státní moci a jejímu zneužití. Z toho vyplývá jeden ze základních předpokladů kontroly - odstup mezi kontrolními orgány a nositeli rozhodnutí⁵⁷.

Zde je viditelný ústavně-právní základ pro kontrolu. Princip dělby moci nevyžaduje žádné přísné rozdělení různých mocí, ale vyznačuje se omezováním, bržděním a kontrolou moci. K dělbě státní moci dochází i z důvodu přesného vymezení odpovědnosti.

⁵⁷Höpfner, S.: Parlamentarische Kontrolle in Deutschland und in der Europäischen Union, str. 23

Objevuje se zde také zdůvodnění, proč vedle soudní a správní kontroly je nutná i parlamentní kontrola. Občan může kontrolovat soudní a správní rozhodnutí, ale tato kontrola je závislá od podmínek jako je uplatnění subjektivních práv a stanovení omezenosti lhůty a formy. Naproti tomu součástí parlamentní kontroly je výkonné jednání, které nemá žádný subjektivní dopad a proto nepodléhá žádné lhůtě. Tím vlastně parlamentní kontrola zahrnuje velmi rozsáhlou oblast.

Parlamentní systém vlády

Zatímco v prezidentském systému mají občané možnost volit jak vládu, tak prezidenta, v Německu mají občané možnost volit pouze vládu. Spolkový kancléř a vláda sice působí vedle Spolkového sněmu jako samostatné orgány, ale jejich zřízení je závislé na parlamentu.

Parlamentní kontrola patří Spolkovému sněmu jako celku a nemůže být omezena pouze na opozici. Parlamentní systém vlády může být viděn jako styčný bod pro parlamentní kontrolu, samostatně však o podobě kontroly rozhoduje pouze vztah mezi občany – voliči a volenými zástupci.

Spolkový ústavní soud poukazuje na to, že činnost parlamentu je ovlivňována požadavkem parlamentní kontroly a ne opačně. Vychází se přitom z předpokladu, že dělba moci poskytuje základ pro účinnou parlamentní kontrolu.

Zastupování lidu

Zastupování lidu představuje základní funkci Spolkového sněmu a týká se i poslanců, kteří tvoří parlamentní většinu. Jestliže jsou všichni poslanci zástupci lidu,...pak musí, pokud chtějí své jednání považovat za odpovědné, mít i možnost vyžadovat odpovědnost od těch, kteří je do vlády zvolili. Funkce zastupování lidu vychází z toho, že i vládní většina disponuje kontrolní funkcí vůči vládě.⁵⁸ Aby poslanec mohl obhájit své jednání, potřebuje k tomu informace. K tomu jsou potřebné dostupné informační zdroje. Jen s nimi může Spolkový sněm vykonávat funkci zástupce lidu správně. Díky tomu může odhalit nedostatky a přimět exekutivu a vládu k nápravě v budoucnosti. Tento fakt lze považovat za výchozí bod odvození kontroly z principu suverenity lidu a demokracie. Parlamentní kontrola je tedy neoddělitelná od práva výkonu moci. V tomto spojení je viditelný pozitivní, resp. hodnotově neutrální aspekt parlamentní kontroly.

⁵⁸Höpfner, S.: Parlamentarische Kontrolle in Deutschland und in der Europäischen Union, str. 25

6.1.4 Míra parlamentní kontroly

Samotné odvození kontroly z funkce zastupování lidu Spolkovým sněmem a principu právního státu ještě neříká nic o právu Spolkového sněmu na výkon kontroly. Jak se ale definuje míra kontroly a kdo má k její tvorbě kompetenci?

Spolkový sněm je v jedinečném postavení jako zástupce lidu a tím také suverenity. Jako zástupce lidu se Spolkový sněm musí před zastupovanými zodpovídat. To je ale možné pouze v případě, když obdrží odpovědnost od těch, které zmocnil ústavou nebo zákonem k výkonu moci (exekutiva, vláda). Proto definice míry kontroly přísluší právě těmto orgánům.

Jako měřítko kontroly můžou sloužit cíle kontroly. Jedním z cílů je znovuoobnovení důvěry občanů v odpovědný výkon státní moci. Dalším důležitým úkolem je integrační funkce. Parlamentní kontrola musí být taková, aby občané cítili, že jsou dostatečně zastupováni parlamentem a že míra kontroly odpovídá jejich občanské vůli. Sledování vyjmenovaných cílů je zásadní pro účinnou kontrolu, ale je dostačující pouze v případě, když je kontrola orientovaná celospolečensky. Neméně důležitá pro stanovení míry kontroly je definice základních principů v ústavě.

6.1.5 Zdůvodnění parlamentní kontroly

Po vymezení, na kterých místech lze zejména vidět parlamentní kontrolu a vysvětlení jejího ústavního zakotvení, se nakonec nabízí otázka jaké jsou funkce kontrolních opatření?

Důvody parlamentní kontroly v Německu nejsou přesně popsány. Proto se v dalším textu zaměřuji na její bližší zhodnocení.

Kontrola vlády

Parlamentní kontrola bývá v Německu většinou vnímána jako kontrola vlády. Obsahem kontroly je zjištění zda vláda konala v rámci svých kompetencí, které ji byly zákonem stanoveny a parlamentem poskytnuty. V rámci kontroly cílů se předmětem kontroly stává celá vládní politika. Tato kontrola se uskutečňuje prostřednictvím veřejných plenárních zasedání. Kontrola vlády tak slouží k zabránění zneužití moci. Kontrola a související princip dělby moci nejsou samoúčelné, ale mnohem více odpovídají principu co největší svobody občanů.

Politická odpovědnost

Parlamentní kontrola slouží také k vytvoření odpovědnostních struktur. Přitom politická odpovědnost není totožná s osobní odpovědností, nýbrž z osobní odpovědnosti vychází. Politická odpovědnost totiž vyvstává i v případě, že se chybně zachoval někdo z podřízených. Vznik politické odpovědnosti má jiné příčiny než vznik osobní odpovědnosti z čehož vyplývá, že politická a osobní odpovědnost jestvují odděleně. Politická odpovědnost vyžaduje od jeho nositele, aby byl připraven, vyvodit důsledky svého chybného chování. Neumí-li své jednání zdůvodnit vyvstává zde možnost pro vyvození odpovědnosti za toto jednání. Přenos oprávnění je možný pouze tehdy, pokud ten, který je v návaznosti vykonává, je vybaven politickou odpovědností. Naproti tomu na osobní odpovědnost navazuje možný trestní postih.

Zastupovací funkce

Vycházejíc z hlavní funkce Spolkového sněmu jako zástupce lidu, můžeme kontrolní funkci popsat jako zprostředkovací funkci mezi lidem a nositeli moci. Spolkový sněm jako tvůrce legislativy kontroluje, „...co se stane z jeho produktem (zákonem) v rukách exekutivy“⁵⁹. Parlamentní kontrola na jedné straně objasňuje odpovědnostní struktury, na straně druhé zdůrazňuje a posiluje suverenitu lidu. V Německu je nositelem suverenity právě lid.

Kontrola vládní činnosti

Další kontrolní funkcí, jejíž význam nelze podceňovat, je kontrola vládní činnosti a exekutivy. Tato kontrola činí exekutivu průhlednější a umožňuje vyšší stupeň legitimacy. Pokud občan dokáže rozeznat jednotlivé souvislosti rozhodování, je více než pravděpodobné, že tyto rozhodnutí pochopí a přijme. Na základě toho je funkce kontroly pojmenovaná jako „racionalizace občany determinovaných rozhodnutí“. Naproti tomu zatajování a zastírání nepřispívají k tomu, že se občan cítí zastupovaný. Nejen většina občanů, ale i menšiny dokáží rozeznat, že jsou reprezentované, když jsou jejich názory veřejně diskutované. Neustálá transparentní kontrola státní moci vzbuzuje a posiluje důvěru v demokratický systém.

6.1.6 Srovnání Německa a České republiky

Přestože jsou ČR a Německo svým politickým uspořádáním velmi podobné země, lze v činnosti jejich parlamentů a dalších ústavních orgánů najít určité odlišnosti. Já se nyní pokusím o zdůraznění těch nejvýznamnějších.

⁵⁹Höpfner, S.: Parlamentarische Kontrolle in Deutschland und in der Europäischen Union, str. 29

První odlišnost je viditelná už při samotné volbě poslanců. Zatímco v ČR má každý volič pouze jeden hlas, kterým může volit svého zástupce v Poslanecké sněmovně, v Německu má každý volič hlasy dva. Prvním volí přímo konkrétní osobnost, druhý odevzdává stranickým kandidátům (stranám), kteří jsou voleni podle poměrného volebního systému.

Druhou odlišností je (ne)existence druhé komory. V ČR je druhou komorou Parlamentu ČR Senát. V Německu lze do určité míry za druhou komoru považovat Spolkovou radu. Rozdíl je v tom, že jak už bylo i v předešlém textu zmíněno, Spolková rada není parlamentní orgán. Jejím členy jsou zástupci zemských vlád (většinou ministři). Činnost, kterou Spolková rada vykonává, je však velmi podobná činnosti Senátu ČR.

Třetí výrazná odlišnost spočívá ve vyslovení nedůvěry předsedovi vlády (kancléři). Zatímco v ČR může být vyslovena nedůvěra pouze vládě jako celku a ne samotnému předsedovi vlády, v Německu může být vyslovena nedůvěra i samotnému kancléři. Jedná se o tzv. „konstruktivní vyjádření nedůvěry“ a kancléř zastává svoji funkci až do zvolení nového kancléře.

Parlamentní kontrola v Německu je postavená na podobných principech jako parlamentní kontrola v ČR. Jejím základem jsou vyžadování přítomnosti každého člena vlády na jednání vlády, pravomoc vyslovení důvěry/nedůvěry, právo na interpelace a jiné formy dotazů, právo zřizovat vyšetřovací komise, schvalování státního rozpočtu atd.

6.2 Velká Británie

6.2.1 Politický systém ve Velké Británii

Britský parlament je starobylá instituce, která vznikla již v 11. století. Ve 14. století dostává svoji současnou podobu a rozděluje se na dvě komory. Obě části parlamentu zasedají odděleně - šlechtici ve Sněmovně Lordů (The House of Lords, dále jen „Horní komora“) a neurození ve Sněmovně reprezentantů (The House of Commons, dále jen „Dolní komora“). Třetí složkou britského parlamentu je panovník, jen on má právo svolat a odvolat parlament a zahajuje jeho jednání, ale do samotného jednání zasahovat nemůže.

Výrazným specifickým rysem britského systému je skutečnost, že země nemá psanou ústavu. Přestože by nepsaná ústava mohla být velmi nestabilní, v podmínkách politické kultury Velké Británie dochází k diskusím o obsahu ústavy jen velice zřídka. Základní principy ústavy jsou zakotveny v různých dokumentech (zákonech, rozhodnutích výkonné moci) a jsou dány nepsanými zvyklostmi a pravidly jednání, která nemají povahu zákona, tzn. že by se dala beztrestně porušovat, ale neděje se tak.

Příkladem může být jedna z kontrolních funkcí a to odpovědnost vlády parlamentu, ta je ústavní zvyklostí.

Zákonodárná moc

Nejvyšším zákonodárným orgánem je **parlament**. Ten může bez jakýchkoliv omezení soudů nebo jiných orgánů schvalovat, měnit nebo zrušit jakýkoli zákon. Může také měnit rozhodnutí soudů, schvalovat retrospektivně zákony legalizující v minulosti nelegální činy a naopak. Parlament je volen na období pěti let. Může být kdykoliv rozpuštěn. Stejně tak může prodloužit své pětileté období jako např. v průběhu obou světových válek. Parlament převážně uskutečňuje změny, které plánovala nejsilnější politická strana. Největší vliv na činnost parlamentu má vláda, která iniciuje většinu zákonů a díky stranické disciplíně ho může ovlivňovat. Britský parlament se skládá ze dvou, již zmiňovaných komor - Dolní komory a Horní komory. Co se vztahu týče je Dolní komora jednoznačně nadřazená Horní komoře.

Dolní komoru tvoří 646 volených poslanců jejichž oficiální titul zní **Member of Parliament**. Nepředpokládá se u nich, že se budou všichni účastnit všech jednání. V jejich zasedací místnosti je 370 míst. Poslanci jsou voleni na základě většinového volebního systému.

Předseda Dolní komory je do funkce navrhován vládou po dohodě s opozicí. Přestože se do funkce dostal prostřednictvím politické strany, která vyhrála volby, musí být při své práci nestranný. Má zákaz účastnit se debat a hlasovat může pouze v případě rovnosti hlasů. Jeho hlas je tedy hlasem rozhodujícím.

Hlasování se provádí zajímavým způsobem. Dostane-li se projednávaný problém do fáze hlasování, poslanci se zvednou, opustí zasedací místnost a přecházejí do místnosti hlasovací. Krácejí chodbou, které se říká lobby. Přesněji řečeno, ti kteří se rozhodli hlasovat „pro“ odcházejí do lobby vpravo od předsedy, hlasující „proti“ odcházejí do lobby vlevo. Protože v chodbě na ně mohou čekat lidé, kteří se je snaží přesvědčit, aby hlasovali jinak, dostalo slovo „lobby“ ještě jeden význam, který se užívá u nás - lobováním rozumíme ovlivňování poslanců a jiných ekonomicky významných osob.

Dolní komora má dva základní úkoly: podporovat vládu a současně ji kritizovat. Funkce představitele opozice v parlamentu je státem placená funkce. Praktické postavení Dolní komory je, že obvykle neinicuje zákony (to dělá vláda), zástupci stran dodržují stranickou disciplínu a hlasují v souladu s rozhodnutím vedení strany. Opozice vytváří stínový kabinet a předseda je považován za potencionálního premiéra.

Horní komora je nevolený zákonodárný orgán. V dnešní době se skládá asi z 725 členů tzv. **Peers**. Členové Horní komory svůj mandát dědí (počet dědičných mandátů je od listopadu 2002 omezen na 92), jsou-li dědičnými šlechtici, nebo získávají od panovníka, je-li jim šlechtický titul udělen jako odměna za zásluhy pouze po dobu jejich života. Většinou se ve Horní komoře schází jenom malá část šlechticů, průměrný počet v roce 2005 činil 388.

Horní komora má za úkol posuzovat a schvalovat všechny zákony, nemá ale právo absolutního veta, které měla až do roku 1911. Význam Horní komory je v současnosti dán tím, že pomáhá vytvářet nekontroverzní a věcnou legislativu. Vláda ji proto někdy přednostně dává některé návrhy zákonů na doplnění a poté jde teprve do Dolní komory ke schválení.

Předseda Horní komory má menší pravomoci než předseda Dolní komory. Při hlasování je hlas předsedy Horní komory rovnocenný ostatním hlasům, není tedy rozhodující.

Výkonná moc

Exekutiva se skládá z pěti hlavních složek, kterými jsou panovník, ministerský předseda, kabinet, vláda a státní správa. Panovník je oficiální hlava státu. Ministerský předseda a kabinet mají reálnou politickou moc. Kabinet je současně kolektivním vedením exekutivy, vláda pak vrcholnou složkou administrativy. Státní správa realizuje rozhodnutí kabinetu a vlády.

Panovník formálně disponuje řadou významných exekutivních i legislativních pravomocí. Patří k nim právo jmenovat a odvolat všechny státní a vojenské úředníky včetně premiéra (nejdůležitější reálná pravomoc, ovšem i ta má svá omezení) a právo uskutečňovat zahraniční a obranou politiku. Panovník nemá právo dávat najevo své politické názory a čeká se od něj, že bude prosazovat politiku vlády, přesněji řečeno ji respektovat. Nesmí se účastnit schůzí vlády, ale smí být ministerským předsedou informován, k jakým závěrům vláda došla. V současnosti je postavení panovníka vesměs nepolitické a tyto pravomoci využívá pouze výjimečně. Jediným úkolem panovníka je reprezentovat monarchii.

Ministerský předseda stojí v čele kabinetu. Jeho reálná moc je větší než je moc ostatních členů. Úřad premiéra existuje v britském systému více než 250 let. V dnešní době premiéra oficiálně jmenuje panovník. Jeho výběr je určován požadavkem, aby byl předseda reálně schopen sestavit vládu. V případě absolutní většiny nebo alespoň účinné kontroly parlamentu tou stranou, která zvítězila ve volbách, je premiérem vždy předseda této strany. Premiér disponuje řadou významných pravomocí. Vybírá a může odvolávat členy vlády. Rozhoduje o složení a velikosti kabinetu, svolává zasedání kabinetu a předsedá jim. Je hlavním spojovacím článkem mezi panovníkem a vládou. Jmenuje vedoucí

pracovníky soudů, státní správy, armády a arcibiskupa anglikánské církve. Je předsedou své strany v parlamentu i zemi a dvakrát týdně odpovídá v Dolní komoře na otázky poslanců.

Kabinet se v současné době skládá obvykle z asi 20 nejvýznamnějších členů vlády a parlamentu. Kabinet je tvořen na základě tradice, jeho existence a činnost není právně upravena. Fungování vychází z řady zvyklostí. Dochází tak ke zcela specifickému spojení exekutivy s legislativou.

Kabinet většinou sestává ze členů jedné strany. Panovník se jeho zasedání neúčastní. Členové kabinetu kolektivně zodpovídají za jeho rozhodování a činnost, zůstávají ovšem také osobně odpovědní za činnost svých úřadů.

Vláda má v současnosti kolem 100 členů, které navrhuje premiér a jmenuje panovník. Většina členů vlády jsou představitelé nejsilnější strany v Dolní komoře parlamentu, několik jich ale vždy pochází z Horní komory. Vláda se tak skládá z ministrů, jejich zástupců, tajemníků a dalších osob. Vláda se nikdy neschází jako celek. Proto ani jako celek nepřijímá rozhodnutí, ani nezajišťuje jejich realizaci.

Soudní moc

Jedním ze základních rysů britského soudního systému je flexibilita ústavy. Právní akty, které jsou v jiných státech přijímány jako ústavní, ve Velké Británii mají podobu normálních zákonů. Proto se v tomto systému nesetkáme s Ústavním soudem. Všichni soudci jsou jmenováni do svých funkcí doživotně panovníkem a to na doporučení Lorda kancléře a vlády.

6.2.2 Parlamentní kontrola ve Velké Británii

Zákonodárná činnost zabírá britskému parlamentu téměř polovinu veškeré činnosti. Mezi další důležité oblasti náplně parlamentní činnosti patří kontrola činnosti vlády. Vláda Velké Británie se zodpovídá ze své činnosti parlamentu, který jí může za určitých okolností odepřít svoji důvěru a tím vyvolat její odvolání. Ministři britské vlády odpovídají za svoji činnost parlamentu jak kolektivně (jako členové vlády), tak individuálně (jako vedoucí jednotlivých resortů státní správy).

Parlamentní kontrola činnosti vlády se uskutečňuje v Dolní sněmovně a to těmito základními formami:

- poslaneckými otázkami
- parlamentní rozpravou k obsahu ministerských vyhlášení
- prací parlamentních výborů.

Největší mocí Dolní sněmovny je, i z historického hlediska, kontrola vládních financí, která probíhala již ve 14. století, kdy tehdejší britský parlament kontroloval příjmy panovníka.

Parlamentní výbory

Parlamentní výbory ve Velké Británii jsou vytvářeny, aby pomohli ministrům v jejich rozhodovací činnosti mimo legislativní proces. Jejich práce zahrnuje práci na ministerstvu a tvorbu zpráv o aktuálních událostech. Výkonnost výborů je ale omezená. Způsobeno je to přímou kontrolou vládnoucí strany, která je činí přímo závislými na vůli vlády podávat důležité informace. Právo vlády získávat vnitřní informace z parlamentu a od veřejnosti, bylo jedním z nejužívanějších nástrojů v minulosti. Na základě těchto informací podněcovala vláda právní kroky k zabránění úniku informací. Parlament ve Velké Británii má momentálně zřízených 31 výborů, z nichž žádný nevykonává přímou kontrolní funkci. Zřizuje rozpočtový výbor (Finance and Services Committee), jež je odpovědný za detailní přípravu státního rozpočtu a kontrolu jeho plnění. Dalším zajímavým výborem je tzv. „Čtyřčlenný výbor“ (Quadripartite Committee). Zahrnuje v sobě čtyři různé výbory – pro obranu, zahraniční záležitosti, mezinárodní rozvoj a obchod a průmysl, které spolupracují při strategické kontrole exportu. Kontrola je zaměřena na ujištění, že se „citlivé“ zboží, jako jsou zbraně a vojenské technologie, nedostane do nesprávných rukou.

6.2.3 Srovnání Velké Británie a České republiky

Na začátek je vhodné zdůraznit pravděpodobně zcela jasný a známý rozdíl a to je politické zřízení obou zemí. ČR je republika a Velká Británie je monarchie.

Prvním spíše zajímavým než významným rozdílem mezi Velkou Británií (dále jen „VB“) a ČR je, že VB nemá psanou ústavu. Ústava VB je dána více méně zvykovým právem, nebo je zakotvena v jiných dokumentech.

Druhým, v tomto případě už významným, rozdílem je postavení parlamentu v ČR a VB. Parlament ve VB má větší pravomoci ve srovnání s Parlamentem ČR. Britský parlament je oprávněn bez souhlasu jiných orgánů schvalovat, měnit nebo rušit zákony. V ČR musí Parlament ČR poslat zákony k podpisu prezidentovi republiky a o jejich ústavnosti některých zákonů může rozhodovat také Ústavní soud. Stejným znakem obou parlamentů je nadřazenost Dolní komory nad Horní komorou.

Třetím rozdílem je volba poslanců a senátorů. Ve VB jsou poslanci voleni většinovým volebním systémem a členové Horní sněmovny nejsou voleni, nýbrž jmenováni. V ČR jsou poslanci voleni poměrným volebním systémem a senátoři jsou voleni většinovým volebním systémem. Senát tedy

není nevoleným orgánem jako v případě Horní sněmovny ve VB. Jiný je rovněž systém hlasování v Dolní komoře ve VB, o jehož zajímavosti bylo pojednáno v předešlém textu.

Vzhledem ke zřízení obou zemí je zřejmý i další rozdíl a to je postavení panovníka a prezidenta. Panovník ve VB disponuje několika významnými pravomocemi, využívá je však zcela výjimečně a jeho pozice je spíše reprezentativní. Naproti tomu prezidentovi ČR, i když má také reprezentativní funkci, přináležejí i další významné kompetence, které na rozdíl od britského panovníka využívá. V poslední době je zřejmé spíše posilování kompetencí prezidenta ČR.

Specifickým orgánem VB je Kabinet, který sestává asi z 20 členů a existuje na základě zvykového práva.

Co se parlamentní kontroly týče, má britský parlament v podstatě stejné pravomoci jako Parlament ČR. Nejvýznamnějšími kontrolními nástroji jsou vyjádření nedůvěry vládě, interpelace a kladení otázek a zřizování vyšetřovacích výborů.

6.3 Otázky a interpelace v Německu a ve Velké Británii

Kladení otázek ministrům je procedura, jíž se získávají informace a kontroluje se činnost vlády. Je používána ve většině parlamentů, ať je vláda odpovědná parlamentu či nikoliv. Otázky mohou být buď ústní nebo písemné. Ve většině parlamentů jsou upraveny 2 až 3 procedury kladení a odpovídání otázek. Kromě ústních odpovědí na více či méně už dříve oznámené otázky je v řadě parlamentů upraven zvláštní „question time“, v němž v rychlém sledu (okolo 2 minut) následují otázky, odpovědi člena vlády, následné otázky atd. Často není otázka členům vlády předem známa.

Otázka je požadavek poslance, v němž žádá ministra o vysvětlení nebo o jednání v určité věci. Otázka nemá žádnou politickou sankci a je tedy dobře odlišitelná od jiných forem parlamentní kontroly, takových, jako jsou návrhy na projev nedůvěry nebo interpelace. Interpelace taky žádají vysvětlení od vlády, ale mají sankci, jíž může být hlasování o spokojenosti s odpovědí popř. o důvěře ministři či vládě.

Procedura otázek je rozšířená jako prostředek tlaku na vládu a prostředek ochrany práv a svobod jednotlivce. Účelem otázek je získání informace od vlády, žádost o zásah případně pokud je to nezbytné je jejich účelem oznámit nedostatky a dosáhnout nápravy. Mnoho otázek je rutinního charakteru.

Jiným ze způsobů kontroly vlády parlamentem je využití interpelací. Institut interpelace a různých možností dotazování se prosadil ve všech parlamentních systémech. Většinou je interpelační právo přiznáno prvním komorám, tedy těm, na jejichž důvěře vláda závisí⁶⁰.

6.3.1 Německo

Ve Spolkové radě mohou její členové podávat dotazy ke každému projednávanému bodu a to v době jeho projednávání.

Ve Spolkovém sněmu může poslanec za jeden měsíc podat na vládu jen čtyři otázky, které vyžadují písemnou odpověď. Vláda na ně musí odpovědět do jednoho týdne. Pokud otázka není zodpovězena včas, může tazatel požadovat, aby byla zodpovězena v nejbližší hodině otázek ústně. Nepočítá se však do ústních otázek, které může poslanec položit.

V každém týdnu, kdy sněm zasedá, se uskuteční hodina otázek v celkové délce 180 minut (tj. max. třikrát týdně 1 hodina). Každý poslanec je oprávněn podat za týden dvě otázky vyžadující ústní odpověď. Otázky musí být krátké a umožnit i krátkou odpověď. Otázka se musí zabývat záležitostmi v kompetenci vlády. Předseda sněmu určí pořadí v jakém budou otázky vyvolány. Naléhavé otázky mají v pořadí přednost.

Otázky mohou vést k parlamentní rozpravě, které se říká aktuální hodina (die Aktuelle Stunde). Tato forma debaty vznikla v Německu jako určitý doplněk interpelací, jako možnost otevřít další diskusi k informaci člena vlády, která se do té doby jevila jako nedostačující. V současné době se **Aktuelle Studne** koná se souhlasem Rady starších (obdoba organizačních výborů Parlamentu ČR), nebo na žádost jednoho klubu či 34 poslanců Spolkového sněmu. Výhodou těchto debat je možnost parlamentu zaujmout k aktuálním otázkám včasné a stručné stanovisko. Každý den se může konat jen jedna aktuální hodina, v rámci které trvá rozprava nejvýše hodinu a čas projevu tazajících a dotazovaných není omezen.

Interpelace musí být podepsány 26 poslanci. Některé interpelace jsou zodpovězeny písemně do 14 dnů, jiné jsou projednány v rozpravě.

⁶⁰ blíže k interpelacím bylo pojednáno v kapitole 4.4 Parlamentní kontrola vlády.

6.3.2 Velká Británie

Ve Sněmovně lordů (House of Lords) se mohou podávat ústní a písemné otázky. Je jim vyhrazen časový úsek 20 minut každý den, kdy probíhá plenární schůze. Písemné otázky musí být zodpovězeny do dvou týdnů.

V Dolní sněmovně (House of Commons) existuje institut otázek k ústní odpovědi a institut otázek k písemné odpovědi. Otázkám pro ústní odpověď je věnováno každý den 55 minut. Oznámení o otázce musí poslanec podat 14 dnů předem. Otázky se nesmí opakovat, pokud ministr odmítl odpovědět, otázka může být zopakována nejdříve za 3 měsíce. Počítačem vylosované otázky pro ministra jsou napsány na seznamu, takže poslanec nečte otázku, ale řekne pouze číslo. Poslanec má právo jako první na doplňující otázku, poté se mohou tázat i další poslanci. Otázky pro písemnou odpověď nejsou co do počtu omezeny a často je jich podáno 250 za den. Poslanec je podává 2 dny před jejich distribucí, ministr má na odpověď 7 dní. Pokud je otázka označena za naléhavou, je zodpovězena přednostně.

Kromě výše uvedených se v britském parlamentním systému vyvinuly ještě dvě formy ústních dotazů. V Horní komoře je to tzv. **starred question**, v Dolní komoře tzv. **adjourment motions**, s nimiž je spojena neomezená řečnická doba a jsou omezeny pouze ve svém počtu.

Právě britský parlament je často označován za „parlament proslovů“. Je tomu tak proto, že plénum zasedá v obou komorách s výjimkou letních prázdnin téměř celý rok, čtyřikrát týdně od rána do večera. Žádný evropský parlament nezasedá tak často. Různé formy debat jsou denně přenášeny televizí, pozornost jim věnuje i tisk.

6.4 Shrnutí

V poslední kapitole diplomové práce jsem se zaměřila na charakteristiku politických systémů a parlamentů ve dvou zemích EU a to v Německu a ve Velké Británii, a na jejich srovnání s Českou republikou.

Z ústavně-právního hlediska je parlamentní kontrola v Německu založena na těchto základních principech – princip právního státu, parlamentní systém vlády, zastupování lidu. Definice míry kontroly přísluší exekutivě a vládě a jako měřítko kontroly slouží cíle kontroly. Těmi hlavními jsou důvěra občanů a snaha o integraci. Parlamentní kontrola slouží zejména ke kontrole vlády s cílem zabránění zneužití moci, ke kontrole vládní činnosti a exekutivy a k vytvoření politické odpovědnosti. Jejím účelem je i zprostředkovatelská funkce mezi lidem a nositeli moci.

Ze srovnání ČR a Německa vyplynulo, že mezi těmito zeměmi existují určité rozdíly a to zejména ve volbě poslanců, dále v (ne)existenci druhé komory a v možnosti vyslovování nedůvěry předsedovi vlády. Parlamentní kontrola je v obou zemích postavena více méně na stejných principech.

Jak už bylo v textu zmíněno, je Velká Británie monarchií a tím je charakteristické i její politické uspořádání. VB nemá psanou ústavu a její charakter je dán zvykovým právem. I když parlament VB tvoří dvě komory, Druhá komora je nevolným orgánem a její členové jsou jmenováni z řad šlechticů. Zajímavý je též postup hlasování v Dolní komoře a také existence Kabinetu, jako orgánu složeného z nejvýznamnějších ministrů a členů vlády, kterého existence je také dána pouze zvykovým právem.

Ze srovnání ČR a VB vyplynuly následující rozdíly. Parlament VB má větší pravomoci než Parlament ČR, naproti tomu panovník i když pravomoci má, tak je ve srovnání s prezidentem ČR v podstatě nevyužívá. Rozdílná je též už výše zmiňovaná volba poslanců a senátorů a způsob hlasování v Dolní komoře parlamentu VB. Parlamentní kontrola je ve VB postavena na stejných principech jako v ČR.

V posledních dvou podkapitolách jsem se zaměřila na charakteristiku jednoho z nejvýznamnějších nástrojů kontroly a to jsou interpelace, v Německu a ve Velké Británii. Jako doplněk k interpelacím se vytvořila v Německu hodinová rozprava nazvaná „die Aktuelle Stunde“. Britský parlament je znám jako parlament proslovů a jsou pro něj typické také dvě formy ústních dotazů. Ve Horní komoře je to tzv. starred question, v Dolní komoře tzv. adjourment motions, s nimiž je spojena neomezená řečnická doba a jsou omezeny pouze ve svém počtu.

Závěr

Parlament reprezentuje lid jako celek a je založený na předpokladu, že rozhodnutí parlamentu je třeba interpretovat jako rozhodnutí lidu samého. Z toho vychází i pojetí poslaneckého mandátu, založeného na principu, že poslanec není primárně reprezentantem své strany, ani svých voličů, ale všeho lidu.

Systém většinové demokracie (a tedy i parlamentní systém) se během posledního desetiletí dostal do palby kritiky, která se zaměřuje na to, že dochází k rozpadu parlamentní činnosti. To má za následek, že poslanci se věnují spíše amatérské exekutivě a řešení svých stranických problémů než kontrole výkonné moci.

Na druhé straně projevuje parlamentní forma vlády adaptabilitu a schopnost inovace. Parlament reaguje na změny v relativně krátké době. Během svého vývoje se stal parlament prostředkem tvorby nejzávažnějších rozhodnutí státní moci, zprostředkovatelem mezi lidem a státem, a současně nástrojem kontroly výkonné moci.

Prvním cílem mé diplomové práce, jež jsem si v úvodu stanovila, bylo vymezení současného postavení Parlamentu ČR, jako kontrolního orgánu a popsání všech jeho kontrolních funkcí. Parlament ČR byl Ústavou ČR ustaven jako dvoukomorový. Sestává z Poslanecké sněmovny a ze Senátu, přičemž obě komory fungují nezávisle na sobě a mají také rozdílné pravomoci, oblast kontroly nevyjímaje. Poslanecká sněmovna vykonává politickou kontrolou činnosti vlády a jí podřízených složek státní správy, protože výhradně jí je vláda odpovědná. Ke kontrole vlády využívá Poslanecká sněmovna řadu nástrojů, z nichž nejvýznamnější jsou vyslovení nedůvěry vládě, interpelace a zřizování vyšetřovacích komisí. Dalšími kontrolními nástroji jsou přijímání zákona o státním rozpočtu a státním závěrečném účtu a navrhování prezidenta a viceprezidenta NKÚ. Posláním Senátu je rovněž kontrola, ale jedná se zejména o kontrolu českého zákonodárství. Prostředkem k této kontrole je možnost Senátu podílet se na zákonodárném procesu. V případě, že se jedná o ústavní zákon nemůže jej Poslanecká sněmovna přijat bez souhlasu Senátu. Dalšími oprávněními Senátu jsou – vydávání souhlasu se jmenováním soudců Ústavního soudu a s jejich trestním stíháním, a oprávnění podat žalobu na prezidenta republiky pro velezradu. Existují ještě další činnosti, na kterých se Poslanecká sněmovna a Senát podílejí společně, čímž se navzájem i kontrolují. O těchto činnostech jsem pojednala v předcházejícím textu.

Parlamentní systém v členských státech EU prošel v posledních padesáti letech výraznými změnami. Celkový trend evropského vývoje směřuje od klasické parlamentní formy vlády k jejím modifikacím a ke kombinaci s prezidiálním systémem. Zatímco první poválečné ústavy, francouzská ústava Čtvrté republiky a italská ústava (které však do konce 60. let také doznaly dalších změn, zejména ve Francii

se vznikem Páté republiky), se ještě pohybovaly na půdě klasické parlamentní formy vlády, Základní zákon Německa již v roce 1949 signalizoval nový trend. Modifikace parlamentního systému se projeví zejména v nové úpravě hlavních náležitostí parlamentní formy vlády – zákonodárné moci parlamentu, politické odpovědnosti vlády vůči parlamentu, resp. sněmovně a „neutrálního“ postavení hlavy státu. To platí především pro parlamentní systémy republikánského typu, protože v monarchiích (např. Velká Británie) není mnoho prostoru pro odchylku od klasické koncepce panovníka, který panuje, ale nevládne.

Parlament je v současnosti, a to zejména v zemích EU, zřetelně omezen ve svých pravomocích, zvláště pak ve srovnání s předválečným parlamentarismem. Princip suverenity parlamentu je uznáván v podstatě pouze ve Velké Británii, kde je tradiční náležitostí britské ústavní zvyklosti.

Jiným prvkem omezení pravomocí parlamentu je aplikace tzv. „nedotknutelných“ principů ústavního práva, jež byly zavedeny v Německu. Tyto principy nesmí být parlamentem ve své podstatě změněny ani zrušeny, jsou tedy postaveny mimo parlamentní kompetenci. S jejich přítomností je spjata existence ústavního státu vůbec. Tato myšlenka se uplatnila i v české ústavě (čl. 9 odst. 2 - cit.: „*Změna podstatných náležitostí demokratického právního státu je nepřipustná.*“).

Co se týče postavení vlády a to zejména ve vztahu k parlamentu, projevuje se zřetelný trend k posílení vlády a zajištění vládní stability, proti jednoduchým způsobům svržení vlády parlamentem. První model v tomto směru představuje Německo a to díky instituci tzv. „konstruktivního vyslovení nedůvěry“. Odvolání kancléře je možné pouze volbou nového kancléře, tedy způsobem, který je náročnější než jen prosté vyslovení nedůvěry.

Český typ posílení pozice vlády vůči parlamentu se od německého významně liší. Rozdíl spočívá právě ve stanovení požadavků na vyslovení nedůvěry vládě. Nejvýznamnějším požadavkem je potřeba absolutní většiny všech poslanců, zatímco na vyslovení důvěry stačí prostá většina poslanců. V českém systému ale nelze odvolat samostatně předsedu vlády, což naopak v německém systému lze.

Britský typ ústavního státu je postaven na principu suverenity parlamentu. Kontrolu výkonné moci vykonává soudní právo. Pouze parlament může zmocnit vládu k vydání nařízení a může také předsat povinnost vlády a ministrů předložit tyto nařízení následně k souhlasu parlamentu. Je třeba poznamenat, že ve Velké Británii není oddělena kontrola zákonnosti a „ústavnosti“ vzhledem k tomu, že Velká Británie nemá psanou ústavu. Proto je i ochrana ústavních principů věcí jak parlamentu, tak i soudců.

Východiskem britského parlamentního systému je teorie dělby moci. Silná vazba vlády na parlament je v britském typu parlamentarismu vyjádřena jednak tím, že vláda je jakýmsi „výborem parlamentu“ a také personální vazbou vlády na členství v parlamentu. Britským premiérem může být pouze člen Dolní komory a poslanecký mandát je rovněž nezbytným předpokladem ministerské funkce. Silné postavení britského parlamentu je však ještě více výsledkem principu parlamentní suverenity. Model britského parlamentarismu je výsledkem historického vývoje a charakteristickým rysem politického systému země natolik, že jeho aplikace na jiné země je dosti problematická a to nejen z historického hlediska, ale i z hlediska funkčnosti celého systému.

Postavení hlavy státu doznává také změny. Dochází k jistému zvýraznění role prezidenta a to částečným zvýšením jeho ústavní autonomie, např. omezením případů, kdy je vázán na kontraskripci vlády. Tak je tomu i v české ústavě.

Jedním z cílů mé diplomové práce bylo analyzovat a srovnat kontrolní funkce parlamentů vybraných zemí s Parlamentem ČR. Popsala jsem parlamenty v ČR, Německu, Velké Británii a Evropský parlament, a jejich kontrolní funkce. Vytvořila jsem tak komplexnější pohled na tyto funkce, z něhož jsem pak vycházela i u zhodnocení hypotézy a při formulaci doporučení pro ČR. Za nejvýznamnější funkci parlamentu ve všech popsáných zemích, tedy v České republice, Německu a Velké Británii, a také Evropského parlamentu, se považuje kontrola výkonné moci, zejména vlády. Jedná se o politickou kontrolu vlády. Jde o ověřování, do jaké míry výkonná moc ve své činnosti vyjadřuje a respektuje politickou vůli, která byla vyjádřena voliči ve volbách a také i vůli parlamentu. V parlamentním demokratickém státě totiž platí předpoklad, že vůle parlamentu je po dobu jeho funkčního období též vůli lidu. Kontrolní potenciál parlamentu může být přitom rozmanitý a nemusí spočívat pouze v otázce vyjádření důvěry/nedůvěry, projednávání vládních návrhů (zejména státního rozpočtu a státního závěrečného účtu) anebo činnosti výborů a kontrolních komisí. Parlament sám svou činností také často aktivuje i mimoparlamentní kontrolní mechanismy, sdělovací prostředky a veřejnost, apod.

Následující tabulka zobrazuje nejvýznamnější rozdíly v kontrolních funkcích parlamentů vybraných zemí a Evropského parlamentu ve srovnání s Parlamentem ČR.

Tabulka č. 4: Srovnání kontrolních funkcí parlamentů

Kontrolní funkce PČR	Německo	Velká Británie	Evropská unie
vyjádření důvěry/nedůvěry vládě	ano + konstruktivní vyjádření nedůvěry kancléři	ano	vyjádření nedůvěry Komisi
interpelace	ano	ano	ano
informace a vysvětlení od členů vlády	die Aktuelle Studie	starred questions, adjourment questions	informativní kontrola
schvalování státního rozpočtu a státního závěrečného účtu	ano	ano	ano
výbory a vyšetřovací komise	ano	ano	ano
rozpočtový výbor	Ano (der Haushaltsausschuss)	ano (Financial and Service Committee)	ano (Rozpočtový výbor a Výbor pro rozpočtovou kontrolu)
kontrolní výbor/podvýbor - není	ne	ne	ne

Pramen: autorka práce

Práce byla zaměřena na analýzu kontrolní činnosti Parlamentu ČR s využitím komparace s obdobnou činností vybraných států EU (Německo a Velká Británie) a Evropské unie samotné. Analýzou a srovnáním těchto funkcí, jsem dospěla k závěru, že v úvodu formulovaná hypotéza „*Parlamenty států Evropské unie mají stejné kontrolní nástroje.*“ platí. Výsledky analýzy potvrzuje i výše uvedená tabulka. Znamená to, že parlamenty států EU mají stejné kontrolní nástroje. Rozdíl spočívá v tom, s jakou intenzitou a v jaké míře tyto nástroje využívají.

Z uvedených závěrů vyplývají také možná doporučení na zlepšení kontrolních funkcí a nástrojů Parlamentu ČR. V práci jsem popisovala systémy v Německu a ve Velké Británii. Jak jsem už jednou uvedla Velká Británie je monarchie a aplikace jejího systému na jiné země je velmi problematická. V ČR je vzhledem k naší ústavě jen velmi těžce dosažitelná taková suverenita parlamentu jako ve Velké Británii. Ve svých doporučeních tedy vycházím zejména z německého modelu. Ten je ve svých kontrolních funkcích parlamentu velmi podobný našemu systému. Jediným, ale z mého pohledu významným rozdílem, je možnost odvolání kancléře.

Za několik posledních volebních období jsou pro ČR typické vlády, které mají v Parlamentu ČR těsnou většinu 101 hlasů a prosazování vládních programů a legislativy vede k častým vládním krizím. Zavedení možnosti odvolání pouze předsedy vlády i v Parlamentu ČR podobně jako v Německu,

by mohlo zamezit vystupňování koaličních krizí a umožnilo by zjednodušení jejich řešení, protože by nedošlo k odvolání celé vlády.

Hlavním zdrojem informací využitých v práci byly odborné publikace a internetové články zaměřené na téma parlamentu a kontrolních funkcí v českém, slovenském, anglickém a německém jazyce. Dále jsem využila internetové stránky jednotlivých institucí, o nichž se v práci zmiňuji. Některé důležité a pro vypracování diplomové práce velmi vhodné materiály jsem získala z NKÚ a z Parlamentní knihovny. Týká se to nejen publikací, ale také zdrojů na intranetové síti, ke kterým se dá dostat pouze v Parlamentní knihovně. Problémem, se kterým jsem se setkala, byla nemožnost vypůjčit si publikace z Parlamentní knihovny, což činilo mnohé zdroje značně nedostupnými. Znamenalo to pracovat přímo na místě, což bylo poměrně časově náročné. Při překladu z cizojazyčné literatury jsem se nesetkala s významnými problémy. Odborné termíny mají své ekvivalenty ve všech jazycích, se kterými jsem pracovala.

Příloha 1

Zpráva vyšetřovací komise

Neméně významná byla i vyšetřovací komise Poslanecké sněmovny pro objasnění skutečností v souvislosti s uzavřením a vypovězením smlouvy mezi Českou republikou a firmou Housing & Construction na výstavbu dálnice D 47⁶¹.

Byla zřízena usnesením Poslanecké sněmovny č. 432 ze dne 30. dubna 2003. Komise svou činnost zahájila dne 24.7.2003, celkem se konalo 21 zasedání, činnost ukončila k 30.6.2004. Zpráva této komise se projednávala na zasedání Poslanecké sněmovny dne 23.6.2004. Komise požádala na základě čl. 5 odst. (12) přílohy č. 1 zákona 90/1995 Sb. o stálou spolupráci Úřad vyšetřování České republiky, Vrchní státní zastupitelství v Praze a Obvodní státní zastupitelství v Praze. Na základě čl. 5 odst. (2) přílohy č. 1 zákona 90/1995 Sb. požádala Komise o přítomnost vyšetřovatele Policie České republiky na jednáních Komise po dobu její činnosti. Komise podala průběžnou zprávu dne 19.prosince 2003 jako bod č. 160, na které jí byla prodloužena na její žádost činnost do 30.6.2004.

Předseda Komise, na základě čl. 20 přílohy č. 1 zákona 90/1995 Sb., vyzval státní subjekty k vydání písemných podkladů. Vyšetřovací spis obsahoval ke dni 23.6.2004 1975 listů. V souladu s jednacím řádem Poslanecké sněmovny byl Komisí pořizován zvukový záznam, zápisy a protokoly o výsledcích svědků.

Na 53. schůzi Poslanecké sněmovny, která se konala 24. ledna 2006, bylo přijato usnesení č. 2107⁶² k návrhu na zřízení zvláštního orgánu Poslanecké sněmovny pro kontrolu činnosti Národního bezpečnostního úřadu dle zákona č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti.

⁶¹ zpracováno podle <http://www.psp.cz/vkD47/zs.doc>

⁶² <http://www.psp.cz/sqw/text/text2.sqw?C=2113&T=k2002psp4u&A=2107>

Seznam literatury

1. Analýza současného systému kontroly ve státní správě ČR, in: Reforma ústřední státní správy, E.3 Sjednocení a prohloubení kontroly v ústřední státní správě, Ministerstvo financí, květen 2005
2. Bröstl, Alexander; Holländer, Pavel; Kanárik, Imrich: Náčrt teórie štátu, vysokoškolské učebné texty, Univerzita P. J. Šafárika, Právnická fakulta, Košice 1991
3. Cesta do Evropské unie: Ústavní aspekty evropské integrace, dokument vypracovaný Ministerstvem pro místní rozvoj České republiky, Praha 1998
4. Fiala, Petr; Pitrová, Markéta: Evropská unie, Centrum pro studium demokracie a kultury, Brno 2003, ISBN 80-7325-015-2
5. Filip, Jan: Ústavní právo II, Masarykova univerzita, Brno 1994, 1. vydání, ISBN 80-210-0920-8
6. Filip, Jan; Svatoň, Jan; Zimek, Josef: Základy státovědy, 2. vydání, Masarykova univerzita, Brno, 2000, ISBN 80-210-1575-6
7. Höpfner, Stefanie: Parlamentarische Kontrolle in Deutschland und in der Europäischen Union - Das recht der parlamentarischen Untersuchungsausschüsse des Deutschen Bundestages und des Europäischen Parlaments, disertace, Dr. Kovač, Universität Leipzig, 2003, ISBN 1613-0979
8. Klíma, Karel a kol.: Komentář k Ústavě a Listině, Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, Plzeň, 2005, ISBN 80-86898-44-X
9. Klíma, Karel: Ústavní právo, Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, Plzeň 2004, 2. rozšířené vydání ISBN 80-86473-90-2
10. Klokočka, Vladimír: Ústavní systémy evropských států, Linde, Praha, 1996, 1. vydání, ISBN 80-7201-010-7
11. Kolář, Petr; Pecháček, Jaroslav; Syllová, Jidřiška: Parlament České republiky 1993 – 2001, Linde Praha, a.s., 2002, ISBN 80-7201-325-4
12. Kontrolní systém ČR (materiál vypracován NKÚ pro potřeby rozpočtového výboru PS PČR), vypracováno září – prosinec 2000
13. Kysela, Jan: Dvoukomorové systémy (Teorie, historie a srovnání dvoukomorových parlamentů), Europlex Bohemia, Praha 2004, 1. vydání, ISBN 80-86432-89-0
14. Kysela, Jan: Senát Parlamentu České republiky v historickém a mezinárodním kontextu – příspěvek ke studiu dvoukomorových soustav, Praha 2000, Parlamentní knihovna Parlamentu České republiky, sign. F 69550, viz. také www.senat.cz/zajimavosti/sbornik/c4.html
15. NKÚ – materiály charakterizující NKÚ jako instituci a její činnost
16. Norton, Philip: Parliament in British Politics, Palgrave Macmillan, 2005, ISBN 1-4039-0667-X
17. Pavlíček, Václav a kol: Ústavní právo a státověda, I. Díl – Obecná státověda, Linde, Praha, 1998, ISBN 80-7201-141-3
18. Pavlíček, Václav a kol: Ústavní právo a státověda, II. Díl – Ústavní právo České republiky, část 1., Linde Praha, 2001, ISBN 80-7201-273-8

19. Pavlíček, Václav; Hřebejk Jiří – Ústava a ústavní řád České republiky, Komentář, 1.díl – Ústavní systém, Linde Praha, a.s., 1998, 2. doplněné a podstatně rozšířené vydání, ISBN 80-7201-110-3
20. Poslanecká sněmovna – Český Parlament a Parlamentarismus, zpravodaj, vydává Kancelář PSP PČR, leden 2006
21. Poslanecká Sněmovna – Parlamentní kontrola vlády v České republice, zpravodaj, vydává Kancelář PSP ČR, leden 2006
22. Rektořík, Jaroslav, Šelešovský Jan a kol.: Kontrolní systémy veřejné správy a veřejného sektoru, Ekopress, Praha 2004, ISBN 80-86119-72-6
23. Seibold, Ute: Die Kontrolle Der Europäischen Kommission durch das Europäische Parlament, Inhalt und Umfang, Frankfurt am Main 2004, ISBN 3-631-52818-3
24. Schorm, Vít Alexander: Prezidentovo právo veta v Ústavě České republiky, in: Kysela, Jan: Deset let Ústavy České republiky - východiska, stav, perspektivy (sborník příspěvků), Eurolex Bohemia, Praha 2003, 1. vydání, ISBN 80-86432-45-9
25. Syllová, Jindřiška: Otázky a interpelace v parlamentní proceduře, informační podklad č. 1.038, červen 1993, leden 1996, leden 1997
26. Syllová, Jindřiška: Ústavní charakteristika Parlamentu ČR a její naplňování, in: Kysela, Jan: Deset let Ústavy České republiky: východiska, stav, perspektivy (sborník příspěvků), Eurolex Bohemia, Praha 2003, 1. vydání, ISBN 80-86432-45-9
27. Týč, Vladimír: Základy práva Evropské unie pro ekonomy, 3. aktualizované a doplněné vydání, Linde Praha, 2001, ISBN 80-7201-296-7
28. Vlková Voňková, Lucie: Postavení nejvyšších kontrolních institucí v evropských zemích a jejich úloha v zemích střední a východní Evropy v procesu začlenění do Evropské unie, disertační práce, Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, Praha, 2003
29. Zákon č. 552/1991 Sb., ze dne 6. prosince 1991 o státní kontrole, <http://www.mvcr.cz/sbirka/1991/sb104-91.pdf>
30. Ústavní zákon ČNR č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, <http://www.mvcr.cz/sbirka/1993/sb01-93.pdf>
31. Zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, <http://www.mvcr.cz/sbirka/1993/sb46-93.pdf>
32. Zákon č. 90/1995 Sb. ze dne 19. dubna 1995 o jednacím řádu Poslanecké sněmovny ve znění zákona č. 47/2000 Sb., 39/2001 Sb., 78/2002 Sb., 192/2002 Sb., 282/2004 Sb., 359/2004 Sb., 482/2004 Sb. a 167/2005 Sb., Jednací řád Poslanecké sněmovny, http://www.psp.cz/docs/laws/1995/90_index.html
33. Zákon č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu Parlamentu ČR, <http://www.mvcr.cz/sbirka/1999/sb039-99.pdf>
34. Zákon č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů, <http://www.mvcr.cz/sbirka/1995/sb65-95.pdf>
35. Článek: „Co je Rada České televize“, <http://www.ceskatelevize.cz/radact/cojerada.php>

36. Článek: „Francie – Poválečná historie“, http://www2.euroskop.cz/data/index.php?p=detail&c-id=47465&h_kat_id=5065&id=5515&kap_id=119228
37. Článek: „Institute EU“, http://eu.geograf.cz/eu_s/pdf/institute.pdf
38. Článek: „Jakou roli by měl mít český Parlament v rámci evropské politiky ČR?“, Lukáš Macek, únor 2004, <http://www.lukasmacek.cz/roleNP-PZ.htm>
39. Článek: „Možnosti sjednocení právního prostředí kontroly prováděné orgány veřejné správy v České republice“, Ministerstvo vnitra, Odbor dozoru a kontroly veřejné správy, <http://www.mvcr.cz/sprava/mistni/dokumenty/moznostipp.html>
40. Dokument: „The membership of House of Lords“, z briefingu Horní sněmovny, listopad 2005, <http://www.parliament.uk/documents/upload/HofLBpmembership.pdf>
41. „Das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland“, Ústava Německé spolkové republiky, http://www.bundestag.de/parlament/gesetze/gg_07_02.pdf
42. „Mediální orgány (Stálá komise PSP ČR, RRTV, RČT, RČRo, RČTK, RPR)“, Revue pro média: časopis pro kritickou reflexi médií, http://fss.muni.cz/rpm/Revue/Heslar/medialni_organy.htm
43. „Parlament a Evropská rada“, stránky Evropského parlamentu v českém jazyce, <http://www.europarl.eu.int/parliament/public/staticDisplay.do?id=46&pageRank=10&language=CS>
44. „Parliament and the European Council“, stránky Evropského parlamentu v anglickém jazyce, <http://www.europarl.eu.int/parliament/public/staticDisplay.do?id=46&pageRank=10&language=EN>
45. „Rada Českého rozhlasu“, <http://www.rozhlas.cz/rada/portal/>
46. „Rozpočtová kontrola“, Parlamentní výbory Evropského parlamentu, <http://www.europarl.eu.int/activities/expert/committees/presentation.do?committee=1236&language=CS>
47. stránky Spolkového sněmu Německa, www.bundestag.de
48. stránky Evropského parlamentu, <http://www.europarl.eu.int/>
49. stránky Informační kanceláře Evropského parlamentu v ČR, <http://www.evropskyparlament.cz/>
50. stránky Ministerstva financí ČR, www.mfcr.cz
51. stránky Parlamentu Velké Británie, www.parliament.uk
52. stránky Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR, www.psp.cz
53. stránky Parlamentního institutu ČR, <http://www.psp.cz/kps/pi/>
54. stránky Senátu Parlamentu ČR, www.senat.cz
55. „The U.K. Parliament“, stránky britského parlamentu, <http://www.parliament.uk/works/parliament.cfm>
56. Tabulka: „House of Lords : Analysis of Composition in the House of Lords“, analýza složení Horní sněmovny britského parlamentu,

http://www.parliament.uk/directories/house_of_lords_information_office/analysis_by_composition.cfm

57. Tabulka: „Members of Parliament by Gender: Numbers“, počet poslanců v Dolní sněmovně britského parlamentu,

<http://www.parliament.uk/directories/hc/olists/gender.cfm>

58. Usnesení Poslanecké sněmovny č. 2107 z 53. schůze dne 24. ledna 2006 k návrhu na zřízení zvláštního orgánu Poslanecké sněmovny pro kontrolu činnosti NBÚ,

<http://www.psp.cz/sqw/text/text2.sqw?C=2113&T=k2002psp4u&A=2107>

59. Závěrečná zpráva vyšetřovací Komise Poslanecké sněmovny pro objasnění skutečností v souvislosti s uzavřením a vypovězením smlouvy mezi Českou republikou a firmou Housing & Construction na výstavbu dálnice D 47, <http://www.psp.cz/vkD47/zs.doc>