

Daniel Askari, Jan Wintr¹⁾

Parlamentní obstrukce ve světle ústavněprávních diskusí

1. ÚVOD

Parlamentní obstrukce, neboli zdržování či znemožňování parlamentního jednání, jako nikoli jen výjimečný fenomén sužuje Poslaneckou sněmovnu od roku 2010. Na začátku roku 2010 ODS spolu se Stranou zelených úspěšně zablokovala přijímání některých zákonů ve třetím čtení až do květnových voleb.²⁾ Na podzim roku 2011 ČSSD bránila obstrukcí přijetí čtrnácti návrhů zákonů vrácených Senátem. Vládní koalice na hraně jednacího řádu sloučila ke všem čtrnácti návrhům rozpravu a u Ústavního soudu svůj postup obhájila.³⁾ V létě 2012 se ČSSD snažila další obstrukcí zamezit přijetí zákona o majetkovém vyrovnání s církvemi; nakonec však od obstrukcí dobrovolně upustila a osamocenou obstrukci Věcí veřejných už vládní většina porazila. V roce 2014 ohlásily obstrukci proti služebnímu zákonu TOP 09 a ODS metodou „osvědčenou“ na začátku roku 2010, totiž blokováním středečních a pátečních dopolední, kdy jediné podle § 95a jednacího řádu může Sněmovna hlasovat o návrzích zákonů ve třetím čtení. Vláda ustoupila a s opozicí se dohodla na kompromisním znění služebního zákona.

Další obstrukční scény zažila Poslanecká sněmovna koncem roku 2015, poslanec TOP 09 Miroslav Kalousek v obstrukci proti návrhu poslance ANO Jana Volného na vyšší zdanění hazardu hovořil z 6. na 7. října 2015 zhruba tři hodiny. Rozsáhlou obstrukci opoziční TOP 09 a ODS proti vládnímu návrhu zákona o elektronické evidenci tržeb v listopadu a prosinci 2015 a lednu 2016 zlomila vládní většina teprve schválením pevného času hlasování na 10. února 2016 v 11,00 hod.⁴⁾

Tento postup je však v rozporu s § 66 odst. 1 zákona o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, podle kterého předsedající ukončí rozpravu teprve tehdy, nejsou-li do rozpravy přihlášení další řečníci. Přihlášeno jich však v okamžiku

¹⁾ Mgr. Daniel Askari, Právnická fakulta Univerzity Karlovy, e-mail: askari.daniel@gmail.com; doc. JUDr. PhDr. Jan Wintr, Ph.D., Právnická fakulta Univerzity Karlovy, e-mail: wintr@prf.cuni.cz. Text vznikl s podporou projektu GAČR č. 17-02033S, Ústavní a procedurální rámec legislativního procesu a parlamentní kultury.

²⁾ Průběh této obstrukce popisuje WINTR, J. *Česká parlamentní kultura*. Praha: Auditorium, s. 212–218.

³⁾ Srov. nález Pl. ÚS 1/12.

⁴⁾ Stenoprotokol 37. schůze Poslanecké sněmovny, 29. 1. 2016, <http://www.psp.cz/eknih/2013ps/stenprot/037schuz/s037137.htm> [citováno 4. července 2017].

hlasování bylo několik desítek. Případem se zabývá Ústavní soud v řízení Pl. ÚS 26/16 a jeho rozhodnutí bude mimořádně zajímavé.

Linie dosavadních nálezů Ústavního soudu k parlamentní proceduře⁵⁾ by mohla naznačovat, že opozici nevyhoví; kritériem pro rozhodování Ústavního soudu dosud bylo, zda opozice měla dostatek času pro prezentaci svých názorů, návrhů a postojů, čemuž zde po několikaměsíčním projednávání návrhu zákona lze přitakat.

Na druhou stranu ovšem vládní většině může být připsáno k tíži, že se ani nepokusila prosadit změnu zákona o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, a prostě jednací řád prolomila způsobem, který Ústavní soud kritizoval v nálezu Pl. ÚS 27/09, jímž zrušil ústavní zákon o zkrácení pátého volebního období Poslanecké sněmovny mimo jiné právě pro *ad hoc* prolomení obecného ústavního pravidla. Podpůrně se tu lze opřít i o jednu myšlenku z nedávného slavného rozhodnutí rakouského Ústavního soudního dvora z 1. července 2016 k opakování druhého kola prezidentské volby, kde rakouský soud zvláště přísně posuzoval porušení těch ustanovení volebního zákona, která „bezprostředně slouží k zachování volebních zásad a zabránění manipulacím a zneužitím“⁶⁾. Lze se tedy ptát, zda i výše zmíněný § 66 odst. 1 zákona o jednacím řádu Poslanecké sněmovny neobsahuje důležité pravidlo, garantující respektování ústavních principů při sněmovním jednání, jehož porušení by pak rovněž zatěžovalo příslušný proces (zde legislativní, výše volební) ústavní vadou.

V souvislosti s těmito aktuálními obstrukčními problémy české Poslanecké sněmovny se podívejme do historie parlamentních obstrukcí a zejména na ústavněprávní debaty je provázející. Mimořádnou pozornost budeme věnovat *filibusteru* v Senátu USA, jenž je součástí teorie i praxe amerického ústavního systému již déle než sto let, a tedy se jedná o jednu z nejetablovanějších obstrukčních praktik na světě.

Americké ústavněprávní diskuse, včetně recentních, mohou přinést zajímavé argumenty i pro naši aktuální situaci. Je sice pravda, že se realie amerického Senátu od kontextu české Poslanecké sněmovny významně odlišují, a to zejména reprezentací subjektů federace a významnými kreačními pravomocemi sdílenými s prezidentem, přesto však zkušenost amerického Senátu s parlamentní obstrukcí nabízí určitá obecně platná poučení. I přes svá specifika je Senát především parlamentní komorou, bez jejíhož souhlasu nemůže být ve Spojených státech přijat žádný zákon. Stane-li se tedy Senát dlouhodobě dysfunkčním, může

⁵⁾ Srov. především nálezy Ústavního soudu Pl. ÚS 55/10 (kde měla opozice kvůli zneužití stavu legislativní nouze nepřiměřeně málo času) a Pl. ÚS 1/12 (kde přes sloučení rozpravy ke čtrnácti zákonům vráceným Senátem dostatek času podle Ústavního soudu opozice měla). Viz i WINTÉR, J.: Legislative Process and Principles of the Rule of Law, in: PÍTROVÁ, L. (ed.): *Rule of Law and Mechanisms of its Protection. Czech Perspective*, Waldkirchen: RWW Science and New Media, 2015, s. 33–45.

⁶⁾ Srov. nálezy Ústavního soudního dvora z 1. 7. 2016, W I 6/2016, zejména odstavce 504–508.

to pro americký stát znamenat obdobný problém, jako když v České republice přestane správně pracovat Poslanecká sněmovna.

Vedle americké ústavněprávní diskuse (v kapitole druhé), jež je patrně nejdelší ústavněprávní diskusí na toto téma na světě, se dále budeme věnovat i předlitavským kořenům obstrukcí v naší parlamentní kultuře. Obstrukce na rakouské říšské radě kolem roku 1900 byly ve své době i později velmi známé⁷⁾ a nepochybně ovlivnily pohlížení na parlamentarismus v našem prostoru. Proto třetí kapitola nahlédne do praxe obstrukcí na rakouské říšské radě i do tehdejších ústavněprávních diskusí, na nichž se podílely i takové osobnosti právní vědy jako Georg Jellinek a Hans Kelsen. Čtvrtá kapitola se pak pokouší vztáhnout tyto poznatky na aktuální situaci v České republice.

2. FILIBUSTER V SENÁTU SPOJENÝCH STÁTŮ AMERICKÝCH

Jednou z nejefektivnějších technik parlamentní obstrukce, která je zároveň považována za v zásadě legitimní, je tzv. *filibuster* známý ze Senátu Spojených států amerických.⁸⁾ Zjednodušeně lze *filibuster* popsat jako využití časově neomezené rozpravy ke znemožnění hlasování o projednávaném bodu. Dle současné úpravy senátních pravidel, která bude podrobněji rozebrána dále, lze rozpravu ukončit jen při souhlasu nejméně tří pětin senátorů. V praxi tedy stačí blokační menšina čtyřiceti a jednoho senátora k zablokování jakéhokoliv návrhu.

Ačkoliv se *filibuster* v současném americkém Senátu považuje za v zásadě legitimní postup a někteří jej dokonce vnímají jako pozitivní prvek, je namístě připomenout původní význam tohoto anglického slova. Etymologicky je jeho prapředkem nizozemský výraz *vrijbuiter* používaný ve středověku pro soukromou ozbrojenou loď. V novověku se však význam slova posouvá a označují se jím protiprávní pirátské námořní výpravy či jejich pachatelé; později dochází k dalšímu posunu a výraz se přeneseně používá pro označení zločinných živlů. V současné angličtině se však již slovo *filibuster*, ve formě přejaté nejspíše ze španělštiny, používá pouze pro označení legislativních obstrukcí, a to výhradně v americkém kontextu. Nelze však pominout, že pro parlamentní obstrukce byl tento pojem užíván již na konci 19. století, kdy měl nesporně značně pejorativní zabarvení.⁹⁾ V této kapitole pro zjednodušení používáme pojmy *filibuster* a obstrukce *promiscue*.

⁷⁾ O vídeňských obstrukcích referoval i slavný soudobý americký spisovatel Mark Twain. Srov. TE VELDE, H.: Die parlamentarische Obstruktion und die „Krise“ parlamentarischer Politik in Europa um 1900. In: SCHULZ, A.; WIRSCHING, A. (eds.): *Parlamentarische Kulturen in Europa. Das Parlament als Kommunikationsraum*. Düsseldorf: Droste, 2012, s. 267–284.

⁸⁾ Z české literatury na toto téma srov. HOLUBOVÁ, E. Filibuster aneb Piráti z parlamentu? In: WINTR, J., ANTOŠ, M. (eds.): *Parlamenty. Funkce, kultura, procedury*. Praha: Leges, 2011, s. 63–74.

⁹⁾ Oxford English Dictionary, *filibuster*, *n.* Dostupné na: <http://www.oed.com/view/Entry/70179?rskey=IRCV Ea&result=1#eid> [citováno 8. dubna 2017].

Senát Spojených států je ve dvojím ohledu specifickým sborem. Předně se jedná o těleso, které má v americkém ústavním systému představovat pojistku malých států proti vůli států velkých; každý stát je tedy reprezentován rovným počtem senátorů. Ze skutečnosti, že je každý stát unie reprezentován právě dvěma senátory, přirozeně plyne, že počty obyvatel zastoupených jednotlivými členy této komory se diametrálně liší. Zatímco stát s nejnižším počtem obyvatel, Wyoming, má pouze 563 767 obyvatel, v největší Kalifornii žije 37 254 503 lidí.¹⁰⁾ Znamená to, že kdyby se teoreticky v americkém senátu spojili senátoři z 25 států s nejmenším počtem obyvatel, byli by schopni zablokovat jakýkoliv legislativní návrh. V současné době by však takováto skupina senátorů reprezentovala jen 16,3 % obyvatel všech padesáti států, respektive 16,1 % celého obyvatelstva Spojených států.¹¹⁾ Již ve způsobu složení Senátu je tedy zakotven velmi silný a z povahy věci antidemokratický mechanismus chránící státy s nízkým počtem obyvatel.

Za druhé má být Senát stabilizačním prvkem vlády. K tomu měly sloužit především následující čtyři charakteristiky: vyšší věk jako podmínka pasivního volebního práva oproti Sněmovně reprezentantů, volba senátorů legislativními shromážděními států,¹²⁾ nízký počet senátorů a jejich dlouhé volební období ve spojení s obměnou po třetinách.¹³⁾ Autoři Listů federalistů vytyčili jako jeden z hlavních úkolů Senátu bránit přílišné mnohosti a proměnlivosti legislativy: „*Lidem bude málo platné, že jsou zákony schvalovány těmi, jež si sami vybrali, pokud tyto zákony budou natolik obsáhlé, že je nebude možné přechíst, nebo natolik nesouvislé, že jim nebude nikdo rozumět; totéž platí, budou-li zákony rušeny či měněny dříve, než jsou vyhlášeny, či budou podléhat natolik neustálým změnám, že nikdo, kdo zná právo dnes, nebude moci odhadnout, jaké bude právo zítra. Zákon je definován jako pravidlo jednání; avšak jak může být pravidlem to, co je málo známé a ještě méně trvalé?*“¹⁴⁾

Senát Spojených států se vyznačoval mimořádně volnými pravidly jednání již od počátku své existence. Zneužívání tohoto stavu ze strany senátorů nacházejících se v minoritě vygradovalo v roce 1917, kdy Senátem neprošel návrh umožňující ozbrojení obchodních lodí za účelem obrany před německými útoky, a to jen kvůli skupině jedenácti či dvanácti senátorů.¹⁵⁾ Jako reakce na tuto

¹⁰⁾ Srov. výsledky poslední sčítání lidu ve Spojených státech provedeného v roce 2010, dostupné na internetové stránce: <https://www.census.gov/2010census/>.

¹¹⁾ Výpočet taktéž proveden na základě výsledků sčítání lidu z roku 2010. Největším z dvaceti pěti států s nejmenším počtem obyvatel by byl Kentucky, nejmenším již zmiňovaný Wisconsin; senátoři z těchto států dohromady reprezentují 50 382 948 obyvatel.

¹²⁾ Od roku 1913, kdy byl přijat Sedmnáctý dodatek, jsou však již senátoři voleni přímo stejně jako členové Sněmovny reprezentantů.

¹³⁾ HAMILTON, A. nebo MADISON, J. Federalist No. 62. The Senate. In: *The Federalist Papers. A Collection of Essays Written in Favour of the New Constitution*. Dublin, OH: Coventry House Publishing, 2015, s. 302-5. Srov. též HAMILTON, A., MADISON, J., JAY, J. *Listy federalistů*. Olomouc: Univerzita Palackého, 1994, s. 334-338.

¹⁴⁾ HAMILTON, A. nebo MADISON, J. Federalist No. 62., op. cit. sub. 13, s. 306. Srov. též HAMILTON, A., MADISON, J., JAY, J. *Listy federalistů*. Olomouc: Univerzita Palackého, 1994, s. 337-338.

událost bylo přijato tzv. pravidlo XXII, které obsahuje dvě stěžejní normy. Za prvé, skupina nejméně šestnácti senátorů může kdykoliv navrhnout ukončení rozpravy v rámci kteréhokoliv projednávaného bodu. O dva dny později se hlasuje o ukončení rozpravy (tzv. *cloture motion*), přičemž k úspěchu návrhu je třeba hlasů tří pětín všech senátorů; není-li tedy žádný mandát uprázdněn, je třeba šedesáti hlasů.¹⁶⁾ Po úspěšném hlasování o ukončení debaty může každý senátor k věci hovořit maximálně hodinu, zásadně nelze navrhnout pozměňovací návrhy ani jiné zdržovací procesní návrhy a nejpozději po třiceti hodinách musí dojít k hlasování. Za druhé však pravidlo XXII stanoví, že má-li k hlasování o ukončení rozpravy dojít ohledně návrhu na změnu senátních pravidel, je třeba nejméně dvou třetin všech senátorů.¹⁷⁾ Jinými slovy, pravidlo zakotvující kvalifikovanou většinu nutnou pro schválení jakéhokoliv návrhu obsahuje ustanovení o tom, že jej (ani jiné senátní pravidlo) nelze změnit bez podpory ještě přísnější kvalifikované většiny.¹⁸⁾

Ve dvacátém století popsané pravidlo k eliminaci *filibusteru* příliš nepřispělo. Mezi léty 1917 a 1970 došlo celkem k 51 pokusům ukončit rozpravu, avšak úspěšných bylo jen 7. Navíc se blokuji menšině zjednodušila práce, neboť nemuseli své právo nekonečně hovořit skutečně využívat; jakmile neúspěšně proběhlo hlasování o ukončení rozpravy, bylo zřejmé, že v projednávání bodu nemá smysl dále pokračovat.¹⁹⁾ V roce 1972 byl *filibuster* dále zjednodušen tím, že bylo umožněno projednávat jednotlivé body paralelně; jinými slovy, zatímco ohledně jednoho bodu technicky probíhá rozprava, Senát může jednat o bodech jiných. To v praxi vedlo k tzv. tichým *filibusterům*, při nichž je pouze vedení Senátu avizováno, že daný návrh nemá podporu 60 senátorů, a na základě této informace projednání bodu vůbec není zahájeno.²⁰⁾

Popsaný vývoj vedl k tomu, že v zásadě žádný návrh, ať už legislativní nebo personální, nebylo možné prosadit bez podpory nejméně šedesáti senátorů. Přirozeně se však rozpoutala debata ohledně ústavnosti a legitimacy senátního pravidla XXII. Vrátime-li se k počtům, které byly vedeny výše, zjistíme, že díky pravidlu XXII k zablokování jakékoliv legislativy stačí pouhých 41 hlasů. Pokud by tuto blokační menšinu sestavili senátoři z 21 států s nejmenší populací,

¹⁵⁾ EIDELSON, B. The Majoritarian Filibuster. In: *The Yale Law Journal*, Vol. 122, 2012-2013, s. 988.

¹⁶⁾ Podle původního pravidla z roku 1917 bylo třeba dvou třetin senátorů; až v roce 1975 došlo v reakci na časté používání *filibusteru* ke snížení potřebné většiny na současné tři pětiny.

¹⁷⁾ Senate Document No. 113-18: *Standing Rules of the Senate. Revised to January 24, 2013*, s. 15-17. Dostupné na: <https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/CDOC-113sdoc18/pdf/CDOC-113sdoc18.pdf>.

¹⁸⁾ Vyhnout se přirovnání k Hlavě XXII Josepha Hellera lze jen stěží, avšak, jak upozorňuje historik M. Perman, senátní pravidlo nebylo Hellerovi při psaní románu inspirací. Srov. PERMAN, M. *Pursuit of Unity. A Political History of the American South*. The University of North Carolina Press, 2009, s. 234.

¹⁹⁾ JACOBI, T.; VANDAM, J. The Filibuster and Reconciliation: The Future of Majoritarian Lawmaking in the U.S. Senate. In: *University of California, Davis Law Review*, Vol. 47, 2013-2014, s. 276.

²⁰⁾ JACOBI, T.; VANDAM, J. The Filibuster and Reconciliation..., op. cit. sub. 19, s. 276-278.

reprezentovali by toliko 11,3 % obyvatel padesáti států zastoupených v Senátu a 11,1 % amerického obyvatelstva.²¹⁾ Uvedená čísla podporují tezi, že *filibuster* dovádí do extrému popření většinového rozhodování.

Argument, že pravidlo XXII odporuje Ústavě Spojených států, je založen na přesvědčivých tvrzeních, která shrnuje J. Chafetz v polemice s M. J. Gerhardtem uveřejněné v roce 2009. Předně, Ústava v sedmi případech stanoví kvalifikované většiny nutné pro schválení určitého návrhu; z toho nutně plyne, že v ostatních případech postačí většina prostá, s čímž je ovšem pravidlo XXII v rozporu. Procesní pravidlo, které umožňuje menšině senátorů zcela zablokovat jakékoliv hlasování, nemůže z hlediska většinového principu obstát. Protiústavnost lze spatřovat též v pravidlu, že senátní procesní předpisy lze měnit jen kvalifikovanou většinou. Tím dochází k nepřipustné fixaci pravidel pro budoucí volební období.²²⁾

Zdá se, že poslednímu uvedenému argumentu nasvědčuje rozhodnutí Nejvyššího soudu z roku 1879 ve věci *Newton v. Commissioners*: „Každému zákonodárnému sboru svědčí stejná působnost a pravomoc jako jeho předchůdcům. Pravomoc zákonodárného sboru v pozdějším složení [právní předpisy] měnit a rušit je stejná jako pravomoc jeho předchůdců [tyto předpisy] schvalovat; ani větší, ani menší. ... Že tomu tak musí být nezbytně, vyplývá již ze samé povahy věci. Je nezbytné pro veřejné blaho, aby každý zákonodárný sbor mohl vždy učinit to, co vyžadují měnící se okolnosti a aktuální hrozby týkající se určité otázky.“²³⁾ Uvedenou tezi Nejvyšší soud zanedlouho zopakoval ve věci *Connecticut Mut. Life Ins. Co. v. Spratley*, kde nadto uvedl, že „zákonodárný sbor státu může čas od času změnit právní předpisy týkající se určité otázky podle toho, co vyžadují veřejné zájmy“.²⁴⁾

Existují však i poměrně silné argumenty svědčící závěru, že pravidlo umožňující *filibuster* protiústavní není. Tím hlavním je, že Senát je považován za kontinuální těleso,²⁵⁾ takže na něj uvedené judikatorní závěry nelze aplikovat. Dále se argumentuje, že Ústava neobsahuje žádné pravidlo většinového hlasování, a naopak Senátu výslovně svěřuje pravomoc upravit svá vlastní procesní pravidla. Podle zastánců *filibusteru* pak ze samotného faktu, že Ústava jmenuje případy, v nichž je vyžadována kvalifikovaná většina, neplyne, že by v případě procedurálního hlasování o ukončení rozpravy nemohla interní senátní pravidla taktéž vyžadovat kvalifikovanou většinu.²⁶⁾

²¹⁾ V tomto případě by největším z menšinových států byla Iowa; senátoři z nejmenších států dohromady reprezentují 34 886 792 obyvatel.

²²⁾ CHAFETZ, J. In: CHAFETZ, J.; GERHARDT, M. J. Is the Filibuster Constitutional? In: *University of Pennsylvania Law Review*, PENNumbra, Vol. 158, 2009, s. 249-252.

²³⁾ *Newton v. COMMISSIONERS*, 100 US 548, 559 (1879).

²⁴⁾ *Connecticut Mut. Life Ins. Co. v. Spratley*, 172 US 602, 621 (1899).

²⁵⁾ To plyne zejména ze senátního pravidla V, dle něž není třeba v každém funkčním období Senátu přijímat nová procesní pravidla; viz Senate Document No. 113-18, op. cit. sub. 17, s. 4.

²⁶⁾ Srov. GERHARDT, M. J. In: CHAFETZ, J.; GERHARDT, M. J. Is the Filibuster Constitutional?, op. cit. sub. 22, s. 253-257.; GERHARDT, M. J. The Constitutionality of the Filibuster. In: *Constitutional Commentary*, Vol. 21, 2004, s. 455-470.

S novátorskou obhajobou *filibusteru* přišel B. Eidelson, dle jehož názoru může prostřednictvím obstrukcí naopak docházet k vyvažování nereprezentativního rozložení senátních sil ve prospěch většiny obyvatel. Z kvantitativní analýzy celkem 173 případů mezi léty 1991 a 2010, kdy Senát neúspěšně hlasoval o ukončení debaty (avšak pro hlasovala prostá většina senátorů), vyplynulo, že průměrně blokující menšina reprezentovala 45 % obyvatel,²⁷⁾ tedy o dost více než plyne z extrémního hypotetického scénáře popsaného výše. Eidelson tvrdí, že budoucnost *filibusteru* může spočívat právě v jeho roli jako pojistky prosazení vůle většiny obyvatel.²⁸⁾ Logickým protiargumentem při nejmenším na poli přijímání legislativy však je, že k plnění této role americký ústavní systém nepotřebuje senátní *filibuster*, neboť ji plní již Sněmovna reprezentantů. Již díky ní tedy nemůže být schválen zákon, s nímž nesouhlasí zástupci většiny obyvatel.

Bez ohledu na akademické debaty se však v poslední době zdá, že senátní *filibuster* pomalu, ale jistě podléhá zkáze. Na počátku druhého funkčního období prezidenta Obamy vedoucí demokratické většiny v Senátu poprvé v historii použil procedurální klíčku označovanou v americkém politickém prostředí jako nukleární možnost (*the nuclear option*), aby umožnil jmenování prezidentových nominantů do nejrůznějších federálních funkcí, které republikánská menšina blokovala. Jedná se o využití pravidla, že Senát může prostou většinou potvrdit rozhodnutí předsedajícího, že určité ustanovení procesních pravidel je protiústavní. Dne 21. listopadu 2013 bylo takto padesáti dvěma hlasy rozhodnuto, že pravidlo XXII je protiústavní při hlasování o všech prezidentských nominacích s výjimkou kandidátů na post soudce Nejvyššího soudu.²⁹⁾ V roce 2017 však došlo i k prolomení této výjimky při hlasování o návrhu prezidenta Trumpa na jmenování Neila M. Gorsuche soudcem Nejvyššího soudu.³⁰⁾ Lze tedy očekávat, že tímto způsobem postupně dojde k úplné eliminaci *filibusteru*, neboť senátní většiny přestaly považovat nukleární možnost za tabu.

Z posledního vývoje tedy plyne, že neobstál jeden z tradičních pragmatických argumentů zastánců *filibusteru*, totiž že i senátoři tvořící v daný okamžik prostou politickou většinu vždy budou chtít tuto obstrukční techniku zachovat pro nevyhnutelnou budoucí příležitost, kdy se sami budou nacházet v menšině. Terčem karikatur se v roce 2017 stal arizonský republikánský senátor John McCain, který za zachování *filibusteru* bojoval a v reakci na výrok vedoucího republikánské většiny v Senátu Mitche McConnella, obhajující opuštění *filibusteru*, uvedl: „Kdokoliv tohle říká, je hloupý idiot, který zde nebyl a nezažil to co já a jak jsme v několika případech zoládlí téhle možnosti se vyhnout. ... Jsou hloupí

²⁷⁾ EIDELSON, B. The Majoritarian Filibuster, op. cit. sub. 15, s. 1003-4.

²⁸⁾ Tamtéž, s. 1011.

²⁹⁾ Záznam z hlasování Senátu dne 21. listopadu 2013, č. 243; 1. zasedání 113. Kongresu Spojených států. Dostupný na: https://www.senate.gov/legislative/LIS/roll_call_lists/roll_call_vote_cfm.cfm?congress=113&session=1&vote=00243 [citováno 12. dubna 2017].

³⁰⁾ Záznam z hlasování Senátu dne 6. dubna 2017, č. 109; 1. zasedání 115. Kongresu Spojených států. Dostupný na: https://www.senate.gov/legislative/LIS/roll_call_lists/roll_call_vote_cfm.cfm?congress=115&session=1&vote=00109 [citováno 8. dubna 2017].

*a obelhali své voliče, protože jsou tak hloupi.*³¹⁾ Senátor McCain však pod tlakem stranické disciplíny již následující den změnil názor a stejně jako všichni ostatní republikánští senátoři hlasoval pro opuštění pravidla XXII ve vztahu k potvrzení nominace Neila M. Gorsuche na pozici soudce Nejvyššího soudu.

S určitou mírou nadsázky tak lze, přinejmenším z hlediska zastánců protiústavnosti filibusteru, uzavřít, že v okamžiku, kdy se staly senátní obstrukce příliš silnou překážkou prosazení většinové vůle (z hlediska počtu senátorů), principy demokracie zvítězily. V době přijímání Ústavy Spojených států panovaly obavy, že se Senát může proměnit v aristokratické těleso s autoritářskými sklony, které ústavní systém rozloží. Federalisté tvrdili, že i v Senátu kvůli pravidelné obměně jeho členů a tlaku, který mohou vyvíjet ostatní ústavní aktéři, vždy nakonec převládne demokracie.³²⁾ Tyranským uzurpátorem moci, jehož se někteří obávali v 18. století, se Senát sice dosud nestal, ale v posledních několika letech začalo hrozit, že kvůli němu bude zcela paralyzován již tak dost těžkopádný legislativní proces, nemluvě o obsazování volných exekutivních funkcí. I v souboji s touto nastupující tyranii blokace však, zdá se, demokratické principy pomalu začínají vítězit.

Česká Poslanecká sněmovna se na rozdíl od amerického Senátu nachází v posledních letech ve fázi, kdy frekvence a intenzita obstrukcí kulminuje. Stejně jako ve Spojených státech je proto namístě vést diskusi o tom, zda jsou obstrukce nesystémovým fenoménem, který má být potlačen, nebo se do určité míry jedná o prospěšný prvek sněmovního jednání. Je třeba mít na paměti, že řadu argumentů, byť dle našeho názoru nepřesvědčivých, které lze snést na obhajobu obstrukcí v americkém Senátu, v českém kontextu použít nelze. Poslanecká sněmovna má být komorou parlamentu, která vládní většině umožňuje prosazovat její vůli, oproti primární stabilizační funkci amerického Senátu tak u české Poslanecké sněmovny vystupuje více do popředí zájem na její akceschopnosti. Nadto jsou v ní voliči víceméně poměrně zastoupeni. Společná a velmi podobná jsou však negativa, která parlamentní obstrukce přinášejí pro efektivitu vládnutí. Americký vývoj může ukazovat, že rozumnou cestou ze zablokovaného zákonodárství je eliminace obstrukcí pomocí dostupných právních prostředků.

3. STŘEDOEVROPSKÝ KONTEXT OBSTRUKCÍ

V západní Evropě se dnes parlamentní obstrukce vyskytuje už jen výjimečně. Obstrukční jednání jsou ale doložena již pro antický republikánský Řím³³⁾

³¹⁾ The Washington Post: McConnell: 'Nuclear option' helps Senate. McCain: 'Whoever says that is a stupid idiot.', 5. dubna 2017. Dostupné na: https://www.washingtonpost.com/powerpost/mccconnell-nuclear-option-helps-senate-mccain-whoever-says-that-is-a-stupid-idiot/2017/04/05/d9d73aec-1a1a-11e7-9887-1a5314b56a08_story.html [citováno 11. dubna 2017].

³²⁾ HAMILTON, A. nebo MADISON, J. Federalist No. 63. The Senate Continued. In: *The Federalist Papers. A Collection of Essays Written in Favour of the New Constitution*. Dublin, OH: Coventry House Publishing, 2015, s. 311-313.

³³⁾ Například Cato Mladší v roce 60 př. n. l. dlouhým řečením v senátu zmařil schválení Caesarovy žádosti, aby se mohl o konzulát na rok ucházet v nepřítomnosti; Caesar tak

a v moderní době se obstrukce od akcí irských poslanců v britské Dolní sněmovně v pozdních 70. letech 19. století rozšířila na konci 19. století do dalších zemí.³⁴⁾ Extrémním případem přitom byla rakouská říšská rada mezi lety 1897 a 1914, zvláště pak v letech 1897–1900 a 1903–1905.³⁵⁾ Obstrukce byly typické i pro Národní shromáždění československé První republiky.³⁶⁾

V Rakousku se parlamentní obstrukce objevovaly ještě na začátku 90. let 20. století. Tehdy v Národní radě obstruovali zelení; jejich poslankyně Madeleine Petrovic dokázala z 11. na 12. března 1993 hovořit 10 hodin a 35 minut.³⁷⁾ Na obstrukce a další problémy parlamentního jednání (spojené i se vstupem Rakouska do EU) reagoval rakouský zákonodárce dvěma změnami jednacího řádu z let 1993 a 1996.

Právě rakouské reformy jednacího řádu z let 1993 a 1996³⁸⁾ jsou jedním z příkladů, jak teprve změna jednacího řádu odstranila či omezila obstrukci, jako v britské Dolní sněmovně v pozdních 70. letech 19. století nebo relativně nedávno začátkem 80. let v Evropském parlamentu.³⁹⁾ V reakci na nekonečné debaty v rakouské Národní radě byla plošně zkrácena řečnická doba na dvacet minut, omezeny zvláštní debaty na žádost skupin poslanců a některé záležitosti je možno zcela vyřídit mimo plénium na veřejných schůzích výborů.⁴⁰⁾

raději přijel do Říma osobně a vzdal se nároku na triumf za vítězství v Hispánii. V roce 59 př. n. l. Cato Mladší blokoval dlouhým řečením v senátu Caesarovu agrární reformu, Caesar ho nechal zatknout, senátoři si ale vynutili Catonovo propuštění. Srov. DE LIBERO, L. *Obstruktion. Politische Praktiken im Senat und in der Volksversammlung der ausgehenden Römischen Republik (70–49 v. Chr.)*. Stuttgart: Franz Steiner Verlag, 1992, s. 17–19.

³⁴⁾ TE VELDE, H.: Die parlamentarische Obstruktion und die „Krise“ parlamentarischer Politik in Europa um 1900. In: SCHULZ, A.; WIRSCHING, A. (eds.): *Parlamentarische Kulturen in Europa*. Das Parlament als Kommunikationsraum. Düsseldorf: Droste, 2012, s. 267–284.

³⁵⁾ HÖBELT, L. Parteien und Fraktionen im cisleithanischen Reichsrat. In: RUMPLER, H., URBANITSCH, P. (Hrsg.): *Die Habsburgermonarchie 1848–1918*. Band VII/1. Verfassung und Parlamentarismus, Wien: Verlag der Österreichischen Akademie der Wissenschaften, 2000, s. 991.

³⁶⁾ Srov. např. WINTR, J.: *Česká parlamentní kultura*, Praha: Auditorium, 2010, s. 208–210.

³⁷⁾ Stenographisches Protokoll der 107. Sitzung, XVIII. Gesetzgebungsperiode des österreichischen Nationalrates mit der Filibuster-Rede der Abgeordneten Petrovic, s. 12511–12585 (im PDF-Dokument 210–284), http://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XVIII/NRSITZ/NRSITZ_00107/imfname_142170.pdf [citováno 5. července 2017].

³⁸⁾ Spolkové zákony BGBl. Nr. 569/1993 a BGBl. Nr. 438/1996, jimiž se mění spolkový zákon BGBl. Nr. 410/1975, o jednacím řádu Národní rady. Srov. ZÖGERNITZ, W.; SULLY, M.: Die Spielregeln des österreichischen und des britischen Parlaments, in: SCHULZ, A.; WIRSCHING, A. (Hrsg.): *Parlamentarische Kulturen in Europa. Das Parlament als Kommunikationsraum*, Düsseldorf: Droste 2012, s. 155–176. Srov. též SYLLOVÁ, J. Postavení parlamentních jednacích řádů a přezkoumání jejich dodržování ústavními soudy v Rakousku a České republice. *Časopis pro právní vědu a praxi*, č. 3/2016, s. 439–450, byť ve výčtu významných novelizací jednacího řádu Národní rady na s. 443 tyto dvě zrovna neuvádí.

³⁹⁾ SOLDWISCH, I.: Vom „Tanz auf dem Vulkan“ bis zum „Kontinent der Hoffnungen“ – Leben und Arbeiten der Abgeordneten des Europäischen Parlaments 1979–2004 in eigener Wahrnehmung, In: GJURIČOVÁ, A.; SCHULZ, A.; VELEK, L.; WIRSCHING, A. (Hrsg.): *Parlamentarische Kulturen in Europa. Lebenswelten von Abgeordneten*, Düsseldorf: Droste, 2014, s. 239–255.

Věnujme se nyní detailněji oné obstrukci na rakouské říšské radě v letech 1897–1914. Střídala se obstrukce technická a divoká. Technická obstrukce spočívala ve využívání až zneužívání jednacího řádu, v podávání naléhavých návrhů s přednostním projednáváním, v předčítání peticí a interpelací, v požadování časově velmi náročných jmenovitých hlasování a v přednášení mnohahodinových řečí.⁴¹⁾ Divoká obstrukce německých nacionalistických a sociálně demokratických poslanců na rakouské říšské radě v roce 1897 v krizi okolo Badeniho jazykových nařízení a poté mladočeská obstrukce tamtéž o sedm let později zahrnovala házení kalamářů a spisů, rvačky, působení hluku různými řehtačkami či hudebními nástroji, demolování nábytku a vytlačování předsedajícího z předsednického stolu.⁴²⁾ Divoká obstrukce byla nezřídka reakcí na snahy majority zlomit technickou obstrukci změnou jednacího řádu.⁴³⁾

Odbočíme-li na okamžik k jiným zemím, lze si povšimnout, že v dějinách evropského a severoamerického parlamentarismu převažují obstrukce technické. Irští nacionalisté v *House of Commons* se omezovali na technickou obstrukci.⁴⁴⁾ I česká a rakouská obstrukce po roce 1899 byla výhradně technickou obstrukcí. Meziválečné československé Národní shromáždění na základě rakouských zkušeností⁴⁵⁾ nastavilo jednací řád tak, že prostor pro technickou

⁴⁰⁾ ZÖGERNITZ, W.; SULLY, M.: Die Spielregeln des österreichischen und des britischen Parlaments, in: SCHULZ, A.; WIRSCHING, A. (Hrsg.): *Parlamentarische Kulturen in Europa. Das Parlament als Kommunikationsraum*, Düsseldorf: Droste 2012, s. 157. Přetrvaly však občasné obstrukce ve výborech, například 16.–17. prosince 2010 obstruoval zelený poslanec Werner Kogler v rozpočtovém výboru svou řečí trvající dokonce 12 hodin a 42 minut. Srov. Knapp 13 Stunden. Grüner Kogler blockiert Budget mit Rekord- Dauerrede, *Kronen Zeitung*, 17. 12. 2010, http://www.krone.at/Nachrichten/Gruener_Kogler_blockiert_Budget_mit_Rekord-Dauerrede-Knapp_13_Stunden-Story-236033.

⁴¹⁾ HÖBELT, L. Parteien und Fraktionen im cisleithanischen Reichsrat. In: RUMPLER, H., URBANITSCH, P. (Hrsg.): *Die Habsburgermonarchie 1848–1918*. Band VII/1. Verfassung und Parlamentarismus, Wien: Verlag der Österreichischen Akademie der Wissenschaften, 2000, s. 956–958.

⁴²⁾ RUMPLER, H. Parlament und Regierung Cisleithaniens 1867 bis 1914. In: RUMPLER, H., URBANITSCH, P. (Hrsg.): *Die Habsburgermonarchie 1848–1918*. Band VII/1. Verfassung und Parlamentarismus, Wien: Verlag der Österreichischen Akademie der Wissenschaften, 2000, s. 840–844. Srov. i BOBÍKOVÁ, L.; ŠOUŠA, J.: *Parlament – kolbiště národů a národností*. Praha: H&H, 1992, a WINTR, J.: Die Anfänge des tschechoslowakischen Parlamentarismus 1918–1920. In: *Beiträge zur Rechtsgeschichte Österreichs* 2/2012, s. 396–404.

⁴³⁾ To byl případ jak tzv. Lex Falkenhayn z listopadu 1897, tj. snahy zakotvit do autonomního jednacího řádu poslanecké sněmovny říšské rady pravomoc předsedající vykázat neukázněné poslance ze sálu, tak případ uherského sněmu z listopadu a prosince 1904, kdy násilná obstrukce následovala poté, co premiér Tisza prosadil zřízení parlamentní stráže. Srov. KAISER, T. „Brachialgewalt (...) in der Kathedrale der nationalen Legislative“. Gewalt als Extrem parlamentarischer Kommunikation. In: SCHULZ, A.; WIRSCHING, A. (eds.): *Parlamentarische Kulturen in Europa. Das Parlament als Kommunikationsraum*. Düsseldorf: Droste, 2012, s. 207–212.

⁴⁴⁾ TE VELDE, H.: Die parlamentarische Obstruktion und die „Krise“ parlamentarischer Politik in Europa um 1900. In: SCHULZ, A.; WIRSCHING, A. (eds.): *Parlamentarische Kulturen in Europa. Das Parlament als Kommunikationsraum*. Düsseldorf: Droste, 2012, s. 273.

⁴⁵⁾ Srov. řeč zpravodaje Krouského při schvalování zákona č. 325/1920 Sb. z. a n., o jednacím řádu poslanecké sněmovny: „V Rakousku mohl parlament nezasedat, v republice naší je Národní

obstrukci byl minimální, tam tedy v praxi jasně převažovala obstrukce divoká. Dnes jsou známy násilné scény z řady parlamentů, jako je namátkou ukrajinský, kosovský, turecký, tchajwanský, jihoafrický nebo jihokorejský.⁴⁶⁾

Vraťme se ale do Vídně. Problémem poslanecké sněmovny říšské rady byl neprozíravý a nesnadno změnitelný autonomní jednací řád z 2. března 1875.⁴⁷⁾ Zvláště problematické bylo jmenovité hlasování podle § 63, které mohla požadovat skupina padesáti poslanců a které se provádělo čtením seznamu poslanců a odevzdáváním lístků „ano“ nebo „ne“; za jednací den šlo stihnout jen tři až čtyři taková hlasování;⁴⁸⁾ až nový autonomní jednací řád z června 1917 zakotvil v § 61 odst. E odevzdávání hlasovacích lístků skrutátorům, čímž se hlasování podstatně urychlilo. K masivnímu zdržování sněmovního jednání sloužily i naléhavé návrhy (*Dringlichkeitsanträge*) podle § 42; každý poslanec mohl ve vztahu k předloženému materiálu podat žádost o zkrácení jednání, po čemž se okamžitě otevřela rozprava, zda takové zkrácení bude připuštěno. Takto se poslanecká sněmovna od června 1903 do ledna 1905 vůbec nedostala k vlastnímu programu schůze, protože stále debatovala tyto žádosti, případně jmenovitě hlasovala nebo předčítala interpelace.⁴⁹⁾

Proti vyrušujícím poslancům byl předsedající bezmocný, protože kromě volání k věci (§ 56) a volání k pořádku (§ 57) a následného odnětí slova neměl žádnou další pravomoc, zejména nemohl rušící poslance vykázat ze sálu. Tuto pravomoc se pokusil zakotvit až poslanec Falkenhayn v roce 1897, jenže jeho návrh jednak zanikal onoho 25. listopadu 1897 v ohlušujícím hluku, jednak sám byl porušením jednacího řádu, neboť byl prosazen ve zkráceném jednání, což § 80 výslovně zakazoval.⁵⁰⁾ Na jeho základě byli následující den někteří rušící poslanci vyvedeni ze sálu, jenže násilností v parlamentu a pak i v ulicích už nešlo zabránit, a tak císař odvolal 28. listopadu premiéra Badeniho a odročil říšskou radu.⁵¹⁾

shromáždění srdcem i plicemi státu. Bez parlamentu není republiky. Proto jednací řád musí dbát toho, aby hlavní orgán, jímž republika žije a dýchá, zdravě žil a volně dýchal. Parlament musí mít také autoritu. Tuto autoritu musí chránit jednací řád. Desorganisaci parlamentů přežilých, jako byl rakouský, náš jednací řád musí nahradit účelnou, cílevědomou organizací parlamentní práce.“ Viz stenoprotokol 144. schůze Národního shromáždění, 14. 4. 1920, <http://www.psp.cz/eknih/1918ns/ps/stenprot/144schuz/s144021.htm> [citováno 4. července 2017].

⁴⁶⁾ Řadu audiovizuálních záznamů takových parlamentních rvaček lze nalézt na Youtube.com po zadání slov „parliament fight“.

⁴⁷⁾ Jeho znění srov. v BERNATZIK, E. *Die österreichischen Verfassungsgesetze*, 2. Aufl., Wien: Manz, 1911, s. 818–840.

⁴⁸⁾ HÖBELT, L. Parteien und Fraktionen im cisleithanischen Reichsrat. In: RUMPLER, H., URBANITSCH, P. (Hrsg.): *Die Habsburgermonarchie 1848–1918*. Band VII/1. Verfassung und Parlamentarismus, Wien: Verlag der Österreichischen Akademie der Wissenschaften, 2000, s. 956.

⁴⁹⁾ Tamtéž, s. 968.

⁵⁰⁾ BERNATZIK, E. *Die österreichischen Verfassungsgesetze*, 2. Aufl., Wien: Manz, 1911, s. 840–841.

⁵¹⁾ HÖBELT, L. Parteien und Fraktionen im cisleithanischen Reichsrat. In: RUMPLER, H., URBANITSCH, P. (Hrsg.): *Die Habsburgermonarchie 1848–1918*. Band VII/1. Verfassung

V roce 1909 pak tzv. Lex Kramář (zákon č. 204/1909 ř. z., přijatý na jeden rok a poté prodlužovaný) obešel § 80 autonomního jednacího řádu a ve zkráceném jednání změnil přímo zákon č. 94/1873 ř. z., o jednacím řádu říšské rady, zakotvil přednost vládních předloh (čímž oslabil nebezpečnost oněch naléhavých návrhů) a nakonec jen na jeden rok i pravomoc předsedajícího vylučovat rušící poslance ze stávající a případně i dvou následujících schůzí.⁵²⁾ Obstrukcím ale trvale nezabránil, a tak premiér Stürgkh nechal 16. března 1914 odročit říšskou radu na neurčito,⁵³⁾ ta se sešla až v květnu 1917 po smrti císaře Františka Josefa I. a po zavraždění premiéra Stürgkha pozdějším generálním tajemníkem Socialistické internacionály Friedrichem Adlerem. Říšská rada si prodloužila volební období, přijala nový zákon č. 253/1917 ř. z., jenž se dotýče jednacího řádu říšské rady, i nový autonomní jednací řád poslanecké sněmovny z 6. června 1917,⁵⁴⁾ ale pro říšskou radu i celou monarchii už bylo pozdě. Není bez zajímavosti, že častým návštěvníkem divácké tribuny poslanecké sněmovny byl v letech 1907–1913 mladý Adolf Hitler, který si ze svých parlamentních zážitků odnesl silný despekt k parlamentarismu jako takovému.⁵⁵⁾

Rovněž rakouskou obstrukci na přelomu 19. a 20. století podobně jako v USA provázely rozsáhlé ústavněprávní diskuse. I v tehdejším diskurzu se objevovala celá škála názorů od radikálního odmítání obstrukčních postupů až po jejich legitimizaci. Na straně odmítačů stál kupříkladu Josef Redlich, poslanec rakouské říšské rady, profesor práva a historik, autor monumentálního díla o právu a technice anglického parlamentarismu z roku 1905: *„Obstrukce neznamená nakonec nic jiného než popření platného státního práva země, dokonce popření práva parlamentu na existenci, vyjádřené vědomým zneužitím forem a zásad, které jsou životní podmínkou pro působení parlamentu.“*⁵⁶⁾

Hans Kelsen je o dvacet let později o něco smířlivější a považuje obstrukci za fenomén, který není třeba zcela vymýtit: *„(Obstrukce) musí být posuzována jako odporující smyslu a duchu parlamentárního jednacího řádu, jestliže parlamentární tvorbu vůle úplně podvazuje. Odmítnout ji však, jakoby vůbec byla s principem majoritním neslučitelná, bylo by jen tehdy možno, kdyby se zásada většiny identifikovala s panstvím většiny, což je však nemožno. Skutečně také byla obstrukce nezřídka pro-*

und Parlamentarismus, Wien: Verlag der Österreichischen Akademie der Wissenschaften, 2000, s. 960.

⁵²⁾ BERNATZIK, E. Die österreichischen Verfassungsgesetze, 2. Aufl., Wien: Manz, 1911, s. 842–844.

⁵³⁾ SUTTER, B. Probleme einer österreichischen Parlamentsgeschichte 1948 bis 1918. In: RUMPLER, H., URBANITSCH, P. (Hrsg.): *Die Habsburgermonarchie 1848–1918. Band VII/1. Verfassung und Parlamentarismus*, Wien: Verlag der Österreichischen Akademie der Wissenschaften, 2000, s. 549.

⁵⁴⁾ Srov. Österreichische Bibliothek, <http://alex.onb.ac.at/cgi-content/alex?aid=gah&datum=1917&page=40&size=45> [citováno 4. července 2017].

⁵⁵⁾ Srov. zejm. HAMANN, B. *Hitlers Wien. Lehrjahre eines Diktators*. München: Piper, 1996, zvláště kapitolu „Im Parlament“.

⁵⁶⁾ REDLICH, J. *Recht und Technik des Englischen Parlamentarismus*, Leipzig: Duncker & Humblot, 1905, s. 799.

středkem, nikoliv aby tvorba parlamentární vůle byla úplně znemožněna, nýbrž aby byl vynucen kompromis mezi majoritou a minoritou.⁵⁷⁾

Hans Kelsen tedy připouští za prvé takovou obstrukci, která má jen demonstrační charakter a nezabrání většině v prosazení jejího programu. Takovou, například několikahodinovou, obstrukci, lze považovat za legitimní, a to zejména v situaci, kdy jednací řád opozici nedává jiné nástroje ke zviditelnění jejího postoje [jako je např. *Aktuelle Stunde*⁵⁸⁾ v německém Bundestagu]. Souvisí to i s do jisté míry divadelním charakterem, který parlamentní jednání má.⁵⁹⁾ Kelsen ovšem připouští i obstrukci, jejímž cílem je přinutit většinu ke kompromisu, což je jeden z argumentů, který se používá ve Spojených státech na obhajobu *filibusteru*. Tato potřeba širšího konsensu je typickým prvkem konkordanční demokracie podle Arenda Lijpharta.⁶⁰⁾

Ze známých státovědců se nejdůkladněji věnoval parlamentní obstrukci Georg Jellinek. V přednášce z roku 1898 reagoval na výše popsané obstrukční scény z předchozího roku relativně vstřícně. Odmítal na jedné straně obstrukci porušující jednací řád, která je sice „politicky omluvitelná nejzazším stavem nouze, nemůže však být vysvětlena jako právu odpovídající forma odporu“.⁶¹⁾ Na druhé straně obstrukce neporušující přímo jednací řád, a to i systematická, může být mocenským prostředkem parlamentní menšiny vůči většině, ovšem „trvalé ochromení zákonodárství může být prováděno jen tehdy, když je voličstvo s poslanci zajedno, což předpokládá, že se jedná o obranu životního zájmu, převažujícího nad všemi ostatními. Jako každý, ač legálními prostředky vedený, státní konflikt je taková obstrukce stále známkou anomálních, nezdravých politických poměrů, kterou, nezdaří-li se konečné podrobení opozice, lze vyřešit jen kompromisem ohledně sporných bodů“.⁶²⁾

To je přibližně pozice, kterou, jak jsme viděli, později zastával Kelsen. Pět let po své citované přednášce, v rozsáhlém článku *Die parlametarische Obstruktion* v deníku *Neue Freie Presse* z 26. července 1903, už ale Georg Jellinek hodnotí obstrukci jako „mezinárodní jev, který hrozivým způsobem zpochybňuje celou budoucnost parlamentarismu“.⁶³⁾ Uvádí pro ni řadu zahraničních příkladů, včetně anglického, jihoafrického, australského, kanadského, německého a rumunského. Vypočítává metody obstrukce souladné a rozporné s jednacím řádem. Uvádí, že

⁵⁷⁾ KELSEN, H. *Problém parlamentarismu*. Praha: Revue Parlament, 1926, s. 33. Přetištěno v KELSEN, H. *O státu, právu a demokracii. Výběr prací z let 1914–1938*. Praha: Wolters Kluwer, 2015.

⁵⁸⁾ Srov. § 106 jednacího řádu Spolkového sněmu.

⁵⁹⁾ Srov. WINTR, J.: *Česká parlamentní kultura*, Praha 2010, s. 5.

⁶⁰⁾ LIJPHART, A. *Democracies: Patterns of Majoritarian & Consensus Government in Twenty-one Countries*, New Haven: Yale University Press, 1984.

⁶¹⁾ JELLINEK, G. *Das Recht der Minoritäten*. Wien: Alfred Hölder, 1898, s. 36. Srov. též JELLINEK, G. *Právo menšin: přednáška konaná v Právnické společnosti ve Vídni*. Praha: Lidové družstvo tiskařské a vydavatelské, 1906.

⁶²⁾ Tamtéž, s. 37–38.

⁶³⁾ JELLINEK, G. *Die parlametarische Obstruktion*. *Neue Freie Presse*, 26. 7. 1903, s. 1–3. Viz <http://anno.onb.ac.at/cgi-content/anno?aid=nfp&datum=19030726&seite=1&zoom=33>. [citováno 4. července 2017].

technickou obstrukci lze sice porazit změnou jednacího řádu, avšak „*lék často není méně nebezpečný než nemoc*“.⁶⁴⁾ Majoritě sice nic nemůže zabránit ani v proti-právní změně jednacího řádu (v Jellinekově době ještě nebylo v Evropě ústavní soudnictví), ale takové okleštění práv menšiny může proměnit parlament v „*hla-sovací stroj*“.⁶⁵⁾ Pak obvykle následují obstrukční metody porušující jednací řád, vůči jednotlivým poslancům lze sice disciplinárně zakročit, „*budou-li však z par-lamentu vykázány celé strany, jen se tím přesune boj ze sněmovny do ulic*“.⁶⁶⁾ Jellinek uzavírá, že v celosvětovém historickém boji mezi nadvládou a svobodou roz-hodně obstrukce není spojencem svobody. Pokud se majoritnímu principu ne-podaří zvítězit nad obstrukcí, prosadí se vůle lidu neparlamentárními pro-středky, například pomocí referenda. Podle Jellineka se tím ale jen otevře cesta novému typu absolutismu, absolutismu lidu, který však bude „*zdárnému spo-lečenskému vývoji mnohem méně příznivě nakloněn, než byla kdysi neomezená vláda panovníka v době osvícenství*“.⁶⁷⁾

Jellinek tedy končí, jak začal – obstrukce je smrtelným ohrožením parlamen-tarismu. Na rozdíl od Redlicha však upozorňuje rovnou měrou nebezpečnost počínání jak obstruující menšiny, tak potlačující většiny. Na tyto úvahy rakou-ských státovědců navážeme v poslední kapitole.

4. BUDOUCNOST OBSTRUKCÍ V ČESKÉ POSLANECKÉ SNĚMOVNĚ

Jak bylo vyloženo v úvodu, i v současné české Poslanecké sněmovně se v posledních letech vyskytují technické obstrukce, které příležitostně paraly-zují legislativní proces či přinejmenším přijetí konkrétního návrhu zákona, pro nějž existuje v Poslanecké sněmovně zřetelná většina. Příčina je posledních osm let stále táž: poslanecké kluby nejsou s to dohodnout se na rozumných pravi-dlech fungování parlamentu a jednací řád obstrukci spíš nahrává, než brání.

K obstrukci je využíváno několik ustanovení jednacího řádu Poslanecké sně-movny.⁶⁸⁾ Nejslavnější a zřejmě nejproblematictější je § 95a z roku 2004, podle kterého třetí čtení návrhů zákonů probíhají jen ve středu a v pátek od 9 do 14 hodin. Jindy může třetí čtení probíhat jen tehdy, nezablokují-li to nejméně dva kluby.⁶⁹⁾ Jak se ukázalo v roce 2010 a na přelomu let 2015–2016, zablokovat dvě dopoledne týdně procedurálními návrhy, dlouhými řečmi a přestávkami je velmi snadné.

⁶⁴⁾ Tamtéž, s. 1.

⁶⁵⁾ Tamtéž, s. 2.

⁶⁶⁾ Tamtéž, s. 2.

⁶⁷⁾ Tamtéž, s. 3.

⁶⁸⁾ Zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny.

⁶⁹⁾ V době přijetí daného ustanovení musel mít každý poslanecký klub nejméně deset poslanců, a tedy dva poslanecké kluby mohly v minimální variantě představovat desetinu poslanců. Dle § 77 jednacího řádu v současném znění se však již podmínka deseti poslanců vztahuje pouze na poslanecké kluby „odpadlíků“ vzniklé v průběhu volebního období. Poslanecký klub se tak může snadno skládat z ještě nižšího počtu poslanců; extrémním příkladem je klub Strany zelených, který měl od listopadu 2008 pouze čtyři členy.

Existují však i další nástroje obstrukcí. Jedním z nich jsou četné, leckdy i nevážené návrhy na změnu pořadu schůze, které mohou její průběh významně zdržet. V roce 2014 se sice nové znění § 54 odst. 6 pokusilo vnést řád do chaotického podávání návrhů na přeházení bodů již schváleného pořadu schůze a omezilo dobu na přednesení návrhu na pět minut, avšak zároveň z nepochopitelného důvodu vyjímalo z časového omezení předsedy stran a klubů a funkcionáře sněmovny, kteří pak přednášejí procedurální návrhy dohromady leckdy i hodiny.⁷⁰⁾

Třetím významným nástrojem, který umožňuje sněmovní menšině oddalovat projednání určitého bodu, je žádání přestávek na jednání poslaneckého klubu. Přestože podle § 54 odst. 9 o návrhu na přerušení schůze hlasuje sněmovna, praxe se vyvinula tak, že předsedající opuštěním předsednického stolu (§ 62) vyhláší přestávky na žádost poslaneckých klubů v rozsahu až dvě hodiny denně na jeden poslanecký klub.⁷¹⁾ Toto zvykové pravidlo je, až na zcela mimořádné výjimky, respektováno všemi politickými frakcemi, a to i v aktuálním, sedmém volebním období (2013 – 2017).

Vzhledem k množství neprojednaných bodů, které se v průběhu volebního období zpravidla nashromáždí, pravidelně nastávají situace, kdy se určitý návrh zákona konečně dostane na řadu, avšak v tu chvíli některý poslanecký klub účelově požádá o dvouhodinovou přestávku. Pokud se na takovém postupu dohodne více klubů, žádají o dvouhodinové přestávky jeden po druhém, čímž mohou docílit faktického ukončení jednacího dne. V další jednací den se však již pokračuje jinými, pevně časově zařazenými body, a na obstruovaný návrh zákona se již nedostane.

Obecná teze, že obstrukce je legitimní nástroj parlamentní opozice, se vpravdě Poslanecké sněmovny objevuje již po mnoho volebních období z různých politických frakcí; vyslovují ji dokonce i vládní politici.⁷²⁾ Zároveň lze však zejména v poslední době pozorovat, že i opoziční poslanci přinejmenším rétoricky nepovažují za akceptovatelnou blokační obstrukci, která je způsobila většinou zcela zabránit, aby prosadila svou vůli. Například dlouholetý poslanec vždy opoziční KSČM Pavel Kováčik opakovaně uvádí, že obstrukci lze legitimně použít, ale nikoliv k úplné paralýze práce Poslanecké sněmovny.⁷³⁾ Stejně tak

⁷⁰⁾ Extrémním případem byl 27. listopad 2015, kdy se Poslanecká sněmovna kvůli těmto návrhům na přeházení bodů vůbec nedostala k projednávání pořadu. Srov. stenoprotokol 36. schůze Poslanecké sněmovny, 27. 11. 2015, <http://www.psp.cz/eknih/2013ps/stenprot/036schuz/s036137.htm> [citováno 5. července 2017].

⁷¹⁾ Srov. WINTR, J. *Česká parlamentní kultura*. Praha: Auditorium, 2010, s. 205. Aktuálně na tuto zvyklost poukazuje předseda poslaneckého klubu ČSSD Roman Sklenák, srov. stenoprotokol 56. schůze Poslanecké sněmovny, 26. 4. 2017, <http://www.psp.cz/eknih/2013ps/stenprot/056schuz/s056296.htm> [citováno 5. července 2017].

⁷²⁾ Např. již dne 28. 1. 2000 místopředseda Poslanecké sněmovny Stanislav Gross při hlasování o opozičně smluvním návrhu novely ústavy (3. volební období PS; sněmovní tisk č. 359). Dostupné na: <http://www.psp.cz/eknih/1998ps/stenprot/021schuz/s021317.htm> [citováno 3. července 2017].

⁷³⁾ Např. projev v rozpravě dne 13. 12. 2005, 51. schůze 4. volebního období Poslanecké sně-

strůjce hlavních obstrukcí sedmého volebního období Miroslav Kalousek při schvalování rozpočtu v roce 2013 uvedl, že by pravicová opozice sice byla schopna projednávání zákona zablokovat, avšak neučiní tak, neboť s obstrukcí „*má být zacházeno jako s šafránem, a nikoliv z pozice zlomyslnosti*“.⁷⁴⁾

K blokační obstrukci však stále častěji dochází, vždy na základě argumentu, že se jedná o zcela výjimečnou situaci, a to buď pro rozpor navrhovaného zákona se základními ústavními principy, nebo pro tvrzený nedostatek legitimacy aktuální většiny k prosazení projednáváného návrhu. Druhý motiv využívali poslanci ODS a Strany zelených při obstrukcích před volbami v roce 2010, kdy tvrdili, že v Poslanecké sněmovně, která už projevila vůli zkrátit své volební období, nelze přijímat důležité zákonné změny, které jsou v rozporu se schváleným zákonem o státním rozpočtu, a je třeba počkat na blížící se volby.⁷⁵⁾ Obdobně při obstrukcích zákona o majetkovém vyrovnání s církvemi v roce 2012 levicovní poslanci poukazovali na to, že zákon bude schválen jen díky poslancům zvoleným na kandidátkách Věcí veřejných, strany, která před volbami v roce 2010 slibovala, že církevní restituce nepodpoří.⁷⁶⁾ Obstrukce pravicové opozice v sedmém volebním období se naopak zpravidla opírají o tvrzení, že zákon, jehož přijetí se snaží zabránit, ohrožuje samé základy demokratického právního státu. Tento typ argumentace byl používán jak v případě obstrukcí služebního zákona,⁷⁷⁾ tak zákonné úpravy elektronické evidence tržeb.⁷⁸⁾

I v českém kontextu je tedy namístě zkoumat platnost argumentů analogických diskusí vedené ve Spojených státech amerických. Ústava České republiky však poskytuje zastáncům blokačních obstrukcí podstatně méně příznivou výchozí pozici. Předně se jedná o ústavu unitárního státu, nikoliv federace, a tedy neexistuje s tím související zákaz majorizace. Nadto je Česká republika stát s relativně homogenním obyvatelstvem bez signifikantních národnostních menšin, a tedy ani ve složení populace nelze hledat přesvědčivé důvody pro bloko-

movny. Dostupné na: <http://www.psp.cz/eknih/2002ps/stenprot/051schuz/s051431.htm> [citováno 3. července 2017].

⁷⁴⁾ Projev Miroslava Kalouska dne 6. 12. 2013 před schválením programu 3. schůze 7. volebního období Poslanecké sněmovny. Dostupné na: <http://www.psp.cz/eknih/2013ps/stenprot/003schuz/s003001.htm> [citováno 3. července 2017].

⁷⁵⁾ Srov. např. zprávu *Pojďte s námi do obstrukcí, vyzvala ODS ostatní strany*, Novinky.cz, 3. 2. 2010, <https://www.novinky.cz/domaci/191072-pojdte-s-nami-do-obstrukci-vyzvala-ods-ostatni-strany.html> [citováno 5. července 2017].

⁷⁶⁾ Například projev Vojtěcha Filipa v rozpravě dne 7. 11. 2012, 47. schůze 6. volebního období Poslanecké sněmovny. Dostupné na: <http://www.psp.cz/eknih/2010ps/stenprot/047schuz/s047204.htm> [citováno 5. července 2017]. Tuto obstrukci však nakonec levicovní poslanci dobrovolně ukončili, aniž by dosáhli svého.

⁷⁷⁾ Srov. tisková konference Miroslava Kalouska a Zbyňka Stanjury ze dne 16. 7. 2014. Záznam dostupný na: <http://www.ceskatelevize.cz/ivysilani/10101491767-studio-ct24/214411058270716> [citováno 5. července 2017].

⁷⁸⁾ Srov. rozhovor Miroslava Kalouska v DVTV ze dne 2. 12. 2015. Dostupný na: <https://video.aktualne.cz/dvtv/kalousek-andrej-babis-si-balkansky-smirovaci-tunel-neprohlas/r-3ee1f-d90984511e5a405002590604f2e/> [citováno 5. července 2017].

vání vůle parlamentní většiny v duchu konceptu konkordační demokracie (viz výše).

Ostatně princip, že politická rozhodování vycházejí z vůle většiny, je jednoznačně vyjádřen v první větě čl. 6 Ústavy. Druhá věta téhož článku sice zdůrazňuje, že rozhodování většiny dbá ochrany menšin, avšak je evidentní, že cílem tohoto pravidla není umožnit menšině při běžném politickém rozhodování většinu paralyzovat. To vyplývá i z judikatury Ústavního soudu, který zdůrazňuje, že politické síly, které získaly většinu ve volbách, musí být schopny svou vůli prosadit pomocí zákona, který neodporuje ústavě. Menšina, která s vůlí většiny nesouhlasí, ji může zvrátit jen tím, že se v budoucnu sama stane většinou. Pokud by byl tento běh věcí narušen, ztratila by politická soutěž význam.⁷⁹⁾

V nález ke zneužití legislativní nouze Ústavní soud uvedl, v čem spočívá role menšiny v zákonodárném procesu: „Mezi její základní funkce patří zejména artikulace menšinových názorů, předkládání alternativních návrhů k většinovým stanoviskům a rozhodnutím a kontrola vládnoucí většiny, to vše před zraky veřejnosti, tedy občanské společnosti, která si i tímto způsobem tvoří a upřesňuje svůj názor.“⁸⁰⁾ S takto pojímanou funkcí menšiny lze souhlasit. Ústavní soud ale o několik odstavců níže v kontroverzní pasáži mezi „nejzákladnější práva parlamentní opozice anebo jejích jednotlivých členů, která by měla být v demokratickém právním státě ústavně garantovaná,“ řadí „práva umožňující parlamentní opozici blokovat či oddalovat rozhodnutí přijímaná většinou, jakož i o práva umožňující opozici domáhat se ústavního přezkumu většinou přijatých rozhodnutí (zákonů)“.⁸¹⁾ Zatímco druhé ze jmenovaných práv je v dnešním demokratickém právním státě podle našeho názoru již nesporné,⁸²⁾ formulace prvního, tj. práva blokovat či oddalovat většinová rozhodnutí, byla předmětem kritiky všech šesti disentujících soudců.⁸³⁾ Podle našeho názoru ani o této pasáži nelze říci, že by menšině přisuzovala právo zhatit vůli většiny či ji přinutit ke kompromisu. Opozice může oddalovat, blokovat, nemůže ale zablokovat.

⁷⁹⁾ Nález Ústavního soudu ze dne 20. 5. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 1/08 (zákon o stabilizaci veřejných rozpočtů – část zdravotnická), odst. 90.

⁸⁰⁾ Nález Ústavního soudu ze dne 1. 3. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 55/10 (přijímání zákonů ve stavu legislativní nouze), odst. 70.

⁸¹⁾ Tamtéž, odst. 73.

⁸²⁾ Srov. zejm. slova Hanse-Petera Schneidera: „Touto cestou, která je často využívána k pokračování politického boje právními prostředky, může opozice vyjádřit své ústavněprávní pochybnosti a uplatnit je v soudním řízení pomocí prostředků právního státu. Není to jen její dobré právo, je to dokonce její povinnost. I jen samotná tato možnost a pouhá hrozba ‚cestou do Karlsruhe‘ přispívají k větší ústavní disciplíně parlamentní většiny již během legislativního procesu a k udržení nadřazenosti ústavy nad celým právním řádem. Takto se posiluje význam Základního zákona v každodenním politickém životě, což je mimořádně důležitou náležitostí demokratického právního státu.“ SCHNEIDER, H.-P.; ZEH, W. (eds.): *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland*, Berlin: De Gruyter, 1989, s. 1065.

⁸³⁾ Soudce Jiří Mucha ve svém odlišném stanovisku mj. napsal: „Má-li přitom mít menšina k dispozici prostředky, jak zdržovat schválení zákona, kterému jinak nemůže zabránit, může mít (a použít) i většina prostředky, aby se tomu bránila. (...) ...možnost obstrukce nepatří do jádra práva na ochranu menšiny a již vůbec ne mezi podstatné náležitosti demokratického právního státu.“

Český politický systém tedy není založen na principech, které by svědčily legitimitě blokačních obstrukcí; naopak jsou v České republice dány předpoklady spíše pro majoritní (a nikoliv konkordační) demokracii.⁸⁴⁾ Nadto jsou poměrně zjevné nežádoucí dopady obstrukce na efektivitu vládnutí. V krajním případě obstrukce zcela znemožní parlamentu řádné plnění jeho funkcí, což je případ, který nepovažuje za přijatelný ani Kelsen. K takové obstrukci se uchylují strany, které se domnívají, že ze svého hlediska nelegitimním poměrům nemají jinou cestu, jak prosazovat své legitimní politické cíle. České opoziční strany dnes ale rozhodně v této situaci nejsou.

Žádný z výše uvedených argumentů, které používají novodobé české strany, blokační obstrukci dostatečně nezduvodňuje. Parlamentní opozice má k dispozici dostatek prostředků, jak vyjádřit svůj názor na projednávaný zákon. Má-li za to, že byla její práva porušena, nebo že je přijatý zákon obsahově protiústavní, může se obrátit na Ústavní soud s návrhem na zrušení přijatého zákona. Až na případy akutního ohrožení demokratického právního státu, v nichž by nebylo možné včasný zásah Ústavního soudu předpokládat, nemůže být parlamentní menšina soudcem toho, kdy většina postupuje nepřipustně. Případy takového akutního ohrožení však v dosavadní historii České republiky nenastaly.

Proto by bylo namístě jednatí řád Poslanecké sněmovny interpretovat, aplikovat a případně změnit tak, aby opozici nedovoľoval blokovat většinovou vůli. Především by bylo vhodné eliminovat tři výše popsané obstrukční techniky.

Nejakučnější je zřejmě potřeba vypořádat se s § 95a jednacího řádu, který radikálně omezuje dobu, v níž lze jednat o návrzích zákonů ve třetím čtení. Uvedené ustanovení by bylo namístě buď zrušit, anebo je umožnit překonat *ad hoc* většinovým hlasováním. Pokud by byli poslanci s dostatečným předstihem informováni, že k hlasování ve třetím čtení o konkrétním návrhu dojde mimo standardní časy, nemohly by vzniknout žádné pochybnosti o předvídatelnosti náhle vyvolaných hlasování.

I návrh změny § 95a jednacího řádu Poslanecké sněmovny by pochopitelně mohl být zablokovan právě za jeho pomoci. V takovém případě by se sněmovní většině nabízela možnost navrhnout jeho zrušení Ústavnímu soudu. Pokud by navrhovatelé s poukazem na postup opozice argumentovali, že zneužíváním daného procesního pravidla dochází ke znemožnění prosazení vůle parlamentní většiny, a tedy k porušení, krom jiného, čl. 6 Ústavy, lze považovat za relativně pravděpodobné, že by byli v řízení před Ústavním soudem úspěšní.

Pokud jde o návrhy na změny pořadu schůze, bylo by vhodné uvažovat o jejich dalším omezení. Současná situace, kdy mohou někteří funkcionáři předkládat návrhy tohoto typu neomezeně, a tím i zcela účelově blokovat jednání, není hajitelná. Ani v tomto případě se však náprava neobejde bez změny jedna-

⁸⁴⁾ Srov. KUBÁT, M.: *Současná česká politika. Co s neefektivním režimem*, Praha: Barrister & Principal, 2013, s. 69–75.

cího řádu. Na druhé straně by ale bylo též vhodné vytvořit prostor pro opozici, aby mohla nastolovat svá témata a nemusela k tomu využívat procedurální diskusi o pořadu schůze (srov. např. odkaz na německou *Aktuelle Stunde* v předchozí kapitole).

Poslední obstrukční technice, kterou jsou účelové přestávky poslaneckých klubů, lze čelit i bez změny jednacího řádu, a to důsledným dodržováním jednacího řádu. Pokud by o každé přestávce hlasovalo plénium, nemohly by účelové přestávky obstát. Vhodná by mohla být formalizace práva poslaneckého klubu na vyvolání skutečně potřebné přestávky na jednání klubu, která by ovšem měla být podstatně kratší než dvouhodinová. Některá další omezení týkající se kupříkladu řečníků s přednostním právem nebo podávání procedurálních návrhů lze zavést i autonomním usnesením sněmovny podle § 1 odst. 2.

Strany zastoupené v Poslanecké sněmovně usilovaly v roce 2016 o dohodu na novele zákona o jednacím řádu Poslanecké sněmovny,⁸⁵⁾ do voleb v říjnu 2017 se žádnou změnu prosadit nepodařilo. Dříve či později však bude reforma nevyhnutelná, neboť obstrukční scény posledních šesti let v české Poslanecké sněmovně ukazují, že bezbřehé možnosti parlamentní menšiny mohou vést k nepřipustné paralýze zákonodárného procesu a znemožnění prosazení vůle většiny.

Obstrukce nevede ani ke konsensuálnějšímu pojetí politiky, ani k vyšší kvalitě parlamentní či obecně veřejné debaty, a zablokovaný parlament tak jen podkopává důvěru občanů v demokracii, jako už tomu v dějinách bylo vícekrát. Jak ukazuje příklad *filibusteru* v Senátu Spojených států amerických, i ta nejetablovanější obstrukční praktika musí nakonec ustoupit vůli většiny, má-li být zajištěna alespoň elementární akceschopnost parlamentu. Trvalá paralýza parlamentu, této klíčové instituce demokratického státu, by totiž snadno mohla vést k volání po radikálních ústavních změnách, ba revolucích, a, jak uváděl Georg Jellinek už v roce 1903, k ohrožení parlamentarismu a k riziku nástupu nových absolutismů.

Shrnutí:

V posledních sedmi letech se v české Poslanecké sněmovně stále častěji objevují obstrukční praktiky, které její činnost komplikují či přímo paralyzují.

⁸⁵⁾ Srov. např. *Změna sněmovních pravidel? Koalice chce kratší projevy, opozice více prostoru* (ČT 24, 8. 5. 2016, <http://www.ceskatelevize.cz/ct24/domaci/1779635-zmena-snemovnich-pravidel-koalice-chce-kratsi-projevy-opozice-vice-prostoru>). Neústrojnou snahou o řešení problému je podle našeho názoru návrh poslankyně Jermanové a dalších poslanců ANO na vydání zákona, kterým se mění zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny (sněmovní tisk 859 z roku 2016). Tento návrh velmi zplošťujícím způsobem reprodukuje systém apriorního stanovování délky rozpravy k jednotlivému bodu pořadu schůze, jak se prakticky používá v německém Bundestagu, kde se však opírá o dohodu poslaneckých frakcí, nikoli o rigidní ustanovení jednacího řádu. Pokud by se pro případnou reformu jednacího řádu Poslanecké sněmovny měla hledat inspirace v cizině, mnohem snáze použitelné jsou některé novější prvky jednacího řádu rakouské Národní rady, a to i díky společným historickým kořenům.

V sedmém volebním období se opozici dařilo blokovat projednávání některých návrhů zákonů tak důsledně, že vládní většina nakonec jednou opozici ustoupila a podruhé zákon prosadila jen porušením jednacího řádu. Článek zasazuje blokační parlamentní obstrukce do kontextu americké diskuse o senátním filibusteru, který až donedávna fungoval jako stabilní blokační nástroj kvalifikované menšiny. Shrnuty jsou ústavně právní argumenty pro i proti filibusteru a faktický vývoj posledních několika let, v nichž se tato praktika postupně eliminuje. Dále je vyložen vývoj obstrukcí v Evropě, a to včetně středoevropské odborné debaty. Závěrečná kapitola se vrací k české Poslanecké sněmovně, analyzuje její nejproblematictější obstrukční techniky a nabízí možná řešení.

Parliamentary Obstruction and Constitutional Law Discourse – summary:

In the last seven years the Czech Chamber of Deputies has been increasingly crippled, even paralyzed by parliamentary obstruction. In the seventh term, the opposition have managed to block a number of bills so effectively that in one case the government gave in and in another managed to push the bill through only by breaking procedural rules. This paper puts such obstruction techniques into perspective of the American debate on Senate filibuster, which until recently functioned as a stable blocking tool of a qualified minority. Constitutional arguments in favour of filibuster are summarized as well as those opposing it. Recent developments in Senate rules which gradually eliminate the filibuster are also described. The paper also deals with the history of parliamentary obstruction in Europe including the Central European academic debate on the issue. The last chapter returns to the Czech Republic, analyses its most problematic obstruction techniques and offers potential solutions.