

Vliv Senátu na veřejné rozpočty

1. Úvod¹⁾

Při letmém pohledu do Ústavy by bylo možné snadno nabýt dojmu, že Senát nemá na veřejné rozpočty žádný vliv, a tím by bylo možné tento článek také uzavřít. Tento závěr by mohl být opřen o prostý fakt, že návrh zákona o státním rozpočtu projednává na veřejné schůzi Poslanecká sněmovna a pouze ta se o něm také usnází,²⁾ a dále o to, že Senátu ani nepřísluší přijímat zákonné opatření ve věcech státního rozpočtu v případech, kdy je Poslanecká sněmovna rozpuštěna.³⁾

Mám za to, že tento dojem je chybný a Senát vliv na veřejné rozpočty má. Senátu sice nepřísluší určovat samotný obsah veřejných rozpočtů, výslovně tuto pravomoc nemá v případě státního rozpočtu, a z povahy věci nemá pravomoc určovat obsah veřejných rozpočtů jiných osob odlišných od státu – České národní banky, územních a zájmových samospráv a dalších osob veřejného práva, pokud u nich lze hovořit o rozpočtu. Na druhou stranu ale Senát spolu s Poslaneckou sněmovnou může přijímat zákony, které mají zásadní vliv na podobu těchto rozpočtů, protože jim určují jejich mantinely nebo jiné zásadní parametry. Senát tak má pravomoc v oblasti daňových zákonů, které zásadně určují objem příjmů veřejných rozpočtů, má pravomoc v oblasti zákonů, které mohou vést ke vzniku mandatorních výdajů, tedy může zásadním způsobem ovlivňovat výdajovou stránku veřejných rozpočtů, a mimo to má také pravomoc v oblasti zákonů upravujících rozpočtový proces, ať již jde o příslušnou část Ústavy, nebo o zákony o rozpočtových pravidlech. Ve všech těchto případech má Senát určitý nepřímý vliv na veřejné rozpočty a na jejich podobu, byť nemá přímý vliv na jejich konkrétní vnitřní uspořádání, snad jen s výjimkou kapitoly státního rozpočtu, která se Senátu přímo dotýká.

Cílem článku proto je analýza následujících tří základních otázek:

- Jaký je vliv Senátu na veřejné rozpočty?
- Jaký má důvod to, že státní rozpočet schvaluje pouze Poslanecká sněmovna?
- Je obvyklé, aby schvalování státního rozpočtu bylo výlučnou doménou pouze jedné komory parlamentu?

¹⁾ Tento text byl zpracován v rámci projektu studentského vědeckého výzkumu „Finance a informační technologie jako hybatelé právní regulace v zemích Evropské unie a jejich trestněprávní aspekty“ realizovaného v letech 2017–2019 na Právnické fakultě Univerzity Karlovy, SVV 260 360/2017.

²⁾ Čl. 42 Ústavy.

³⁾ Čl. 33 odst. 2 Ústavy.

2. Veřejné rozpočty v České republice

2.1. Vymezení veřejných rozpočtů

Pojem rozpočet má dvojí význam. V první řadě jde o určitý peněžní fond. Současně však pojem rozpočet v souladu s Boháčovou definicí představuje „určitý plán, odhad příjmů a výdajů, a to na určenou dobu, zpravidla jeden kalendářní rok,“⁴⁾ přičemž se tento plán týká tohoto peněžního fondu.

Veřejné rozpočty vymezují Marková s Boháčem jako souhrn státního rozpočtu, územních rozpočtů a rozpočtů státních fondů.⁵⁾ Sám Boháč veřejné rozpočty vymezuje širěji jako „rozpočty státu, územních samosprávných a jiných obdobných celků, veřejnoprávních korporací a dalších osob a jednotek veřejného práva, příp. výjimečně i osob soukromého práva výlučně vykonávajících působnost v oblasti veřejné správy“.⁶⁾ V nejnovější učebnici pražské katedry finančního práva a finanční vědy pak Boháč tuto definici ještě rozšiřuje, když za veřejný rozpočet považuje i rozpočet osoby soukromého práva, která nevykonává působnost v oblasti veřejné správy výlučně. V takovém případě je za veřejný rozpočet nutno považovat tu část jejího rozpočtu, která souvisí s výkonem její působnosti v oblasti veřejné správy.⁷⁾ Citovaní autoři přitom neuvádějí, zda pojmem veřejný rozpočet podle jejich vymezení rozumí rozpočet ve smyslu plánu nebo rozpočet ve smyslu fondu. To je podstatné například pro určení, zda za veřejný rozpočet považovat také Národní fond, což je peněžní fond obsahující souhrn peněžních prostředků svěřených České republice Evropskou unií, peněžních prostředků přechodového nástroje a peněžních prostředků finančních mechanismů.⁸⁾ Daňový řád jej sice pro své účely za veřejný rozpočet označuje,⁹⁾ avšak definici rozpočtu ve smyslu plánu Národní fond nenaplnuje. Protože se citovaní autoři v souvislosti s jejich vymezením veřejných rozpočtů dále nevěnují Národnímu fondu, mám za to, že pojmají veřejné rozpočty primárně ve smyslu plánu, a nikoliv ve smyslu peněžního fondu. V dalším textu proto budu vycházet z toho, že veřejným rozpočtem je **plán, odhad příjmů a výdajů, a to na určenou dobu, zpravidla jeden kalendářní rok, státu, územních samosprávných a jiných obdobných celků, veřejnoprávních korporací a dalších osob a jednotek veřejného práva, příp. výjimečně i osob soukromého práva vykonávajících působnost v oblasti veřejné správy v rozsahu výkonu jejich působnosti v oblasti veřejné správy.**

⁴⁾ BOHÁČ R.: *Rozpočtové právo*. In: KARFÍKOVÁ M. a kol.: *Teorie finančního práva a finanční vědy*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2017. Právní monografie. ISBN 978-80-7552-935-0. s. 128.

⁵⁾ MARKOVÁ H., BOHÁČ R.: *Rozpočtové právo*. Praha: C. H. Beck, 2007. ISBN 978-80-7179-598-8, s. 1.

⁶⁾ BOHÁČ R.: *Daňové příjmy veřejných rozpočtů v České republice*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013. ISBN 978-80-7478-045-5. s. 19.

⁷⁾ BOHÁČ R.: *Rozpočtové právo*. In: KARFÍKOVÁ M. a kol., op. cit., s. 128.

⁸⁾ § 37 odst. 1 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o rozpočtových pravidlech“).

⁹⁾ § 2 odst. 2 písm. c) zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů.

2.2. Teorie fiskálního federalismu a její aplikace v prostředí České republiky

Souhrn veřejných rozpočtů v daném státním nebo nadstátním útvaru se označuje jako rozpočtová soustava, přičemž jednotlivé veřejné rozpočty, které ji tvoří, se označují jako články rozpočtové soustavy.¹⁰⁾

S tím souvisí teorie fiskálního federalismu, podle které se příjmy a výdaje veřejné moci přiřazují jednotlivým veřejným rozpočtům při současném vymezení vazeb mezi těmito rozpočty. Cílem je takové rozdělení mezi veřejné rozpočty, aby bylo zajištěno optimální rozdělení odpovědnosti za financování veřejných statků.¹¹⁾ Veřejné rozpočty jsou tak konstruovány na jednotlivých rozpočtových úrovních – státní či národní, nadnárodní nebo místní (ať již jedné nebo několika).¹²⁾ Podle vztahů jednotlivých rozpočtů v jednotlivých úrovních pak lze hovořit o horizontálním modelu, kdy probíhají peněžní transfery mezi jednotlivými veřejnými rozpočty na stejné úrovni a o vertikálním modelu, kdy má rozpočtová soustava více navzájem propojených úrovní. Ty mohou být buď pojímány centralizovaně, kdy většina příjmů plyne do státní úrovně a z ní jsou transferovány postupně až na místní úroveň, nebo decentralizovaně, kdy jsou jednotlivé úrovně zcela soběstačné, anebo kombinovaně, kdy má každá úroveň své příjmy, ale přitom dochází k přerozdělování prostředků mezi úrovněmi.¹³⁾

V České republice se uplatňuje kombinovaný vertikální model fiskálního federalismu, a to s centralizačními prvky.¹⁴⁾ Z toho mimo jiné plyne, že státní orgány nemají přímý vliv na obsah jiných veřejných rozpočtů než těch, které jsou na státní úrovni, a z nich pouze těch, které souvisí s peněžními fondy státu. Poslanecká sněmovna tak má přímý vliv pouze na podobu státního rozpočtu a rozpočtu státních fondů.

3. Komparace ústavního zakotvení vlivu druhé komory na podobu státního rozpočtu

V této části se zaměřím na komparaci vlivu druhých¹⁵⁾ komor na podobu státního rozpočtu. Cílem komparace je posouzení toho, zda je vyloučení jedné z komor parlamentu z rozpočtového procesu standardní. Nejde však o podrobné posouzení komparované právní úpravy se současným právním stavem *de lege lata*, komparace má tak význam spíše indikativní. Komparace bude provedena ze dvou hledisek, a sice z hlediska historického a z hlediska mezinárodního.

Při komparaci z historického hlediska budou předmětem srovnání jednotlivé československé ústavy, které zakotvovaly dvoukomorový parlament. S ohledem

¹⁰⁾ Tamtéž.

¹¹⁾ BOHÁČ R.: *Rozpočtové právo*. In: KARFÍKOVÁ M. a kol., op. cit., s. 118.

¹²⁾ Tamtéž.

¹³⁾ BOHÁČ R.: *Rozpočtové právo*. In: KARFÍKOVÁ M. a kol., op. cit., s. 119.

¹⁴⁾ Tamtéž.

¹⁵⁾ V tomto textu je namísto pojmu „horní komora“ používán přesnější pojem „druhá komora“.

na zásadní ústavní diskontinuitu v roce 1918 v této historické komparaci nebudu zkoumat ústavy rakouské, resp. rakousko-uherské.

Při komparaci z mezinárodního hlediska bude předmětem zkoumání zakotvení rozpočtové pravomoci v současné právní úpravě vybraných států s dvoukomorovým parlamentem. Ne každá druhá komora je však konstruována na stejných principech, některé druhé komory jsou například rovnoprávné s prvními komorami, zatímco jiné jsou naopak slabší.¹⁶⁾ Komory se mohou lišit svým vztahem k vládě, tím, zda reprezentují určité specifické zájmy, způsobem svého obsazování i obnovování.¹⁷⁾ Jistě lze najít i další rozdíly mezi jednotlivými komorami. V návaznosti na to lze státy s druhými komorami třídit do různých kategorií. Syllová dělí státy s druhými komorami do tří skupin – federace, decentralizované unitární státy a ostatní státy, ve kterých druhé komory plní roli zákonodárského korektivu.¹⁸⁾ Do mezinárodní komparace byly zařazeny státy reprezentující jednotlivé skupiny. Federace jsou zastoupeny Spojenými státy americkými a Německem. Decentralizované unitární státy jsou zastoupeny Francií a Polskem. Skupina ostatních států, do které patří i Česká republika, je zastoupena všemi státy, které uvádí Syllová, tedy Spojeným královstvím Velké Británie a Severního Irska,¹⁹⁾ Kanadou, Nizozemskem a Rumunskem. Do komparace bylo dále zařazeno Rakousko, aby byly porovnány všechny sousední státy České republiky, mající dvoukomorový parlament.²⁰⁾ V komparaci tak bude posuzováno, zda je některá ze skupin států podle Syllové typická vyloučením druhé komory z projednávání státního rozpočtu. Skupina ostatních států je pak v tomto směru prozkoumána podrobněji. Konečně napříč těmito skupinami je zohledněno i geografické hledisko a jsou zkoumány středoevropské státy sousedící s Českou republikou.

Zkoumaným parametrem budou ve všech případech rozpočtové normy ústavního řádu dané země a to, jaký vztah druhé komory ke státnímu rozpočtu tyto normy zakotvují. S ohledem na to, že vztah k jiným veřejným rozpočtům standardně vyplývá spíše z podústavních předpisů, nebude v tomto textu analyzován vztah druhé komory k těmto rozpočtům.

Na tomto místě je nutné upozornit na meze zvoleného přístupu. Prostou analýzou textu ústavních listin není možné získat přesný náhled na ústavní systém dané země, protože v nich nejsou obsaženy ani ústavní zvyklosti, ani další podstatné okolnosti uplatňování jednotlivých ústavních článků v praxi, stejně jako schází doktrinální pohled na danou problematiku. Přesto jde alespoň o prvotní přiblížení ústavnímu pojetí dané problematiky v tom či

¹⁶⁾ KYSELA J.: *Dvoukomorové systémy: Teorie, historie a srovnání dvoukomorových parlamentů*. Praha: Eurolex Bohemia, 2004. ISBN 80-86432-89-0. s. 117 a 118.

¹⁷⁾ KYSELA J., op. cit., s. 121 a 128.

¹⁸⁾ PAVLÍČEK V. a kol.: *Ústavní právo a státověda: 1. díl Obecná státověda*. Vyd. 2. nezm., v Leges 1. Praha: Leges, 2014. ISBN 978-80-7502-053-6, s. 242–245.

¹⁹⁾ V dalším textu budu používat pro Spojené království Velké Británie a Severního Irska pouze označení „Spojené království“.

²⁰⁾ Jediným sousedním státem, který nemá dvoukomorový parlament je Slovensko.

onom státě, která i přes svou zjevnou povrchnost může pomoci nasměrovat pozornost kýženým směrem.

3.1. Historická komparace

3.1.1. Období od vzniku Československa do roku 1938

Prozatímní ústava²¹⁾ nejen že zakotvovala pouze jednokomorový parlament, ale mimo toho se žádným zvláštním způsobem nevěnovala otázce schvalování státního rozpočtu. To je však s ohledem na její prozatímní povahu zcela pochopitelné.

Ústava z roku 1920²²⁾ zavedla mimo jiného dvoukomorový parlament, a sice Národní shromáždění tvořené první komorou – Poslaneckou sněmovnou a druhou komorou – Senátem.²³⁾ Obě komory měly stejný volební systém,²⁴⁾ ale lišily se navzájem v okruhu osob, které měly aktivní a pasivní volební právo,²⁵⁾ a formálně i délkou svého volebního období,²⁶⁾ avšak v praxi byly volby do obou komor vyhlašovány současně.²⁷⁾ I v důsledku toho nebyl mezi oběma komorami zásadní rozdíl v jejich složení a Senát byl tak spíše pouze obtiskem Poslanecké sněmovny.²⁸⁾

Státní rozpočet měl mít formu zákona, přičemž se ve formě vládního návrhu předkládal nejprve Poslanecké sněmovně.²⁹⁾ Ústava 1920 stanovovala, že návrhy zákonů mohou pocházet od libovolné komory Národního shromáždění nebo od vlády³⁰⁾ a současně dále stanovovala povinnost předložit návrh zákona o rozpočtu jako první Poslanecké sněmovně pouze v případě vládního návrhu. Z toho by bylo snad možné dovozovat, že vedle vládního návrhu by mohla návrh zákona o rozpočtu předložit i libovolná z obou komor, ať již Poslanecká sněmovna nebo Senát, a to nezávisle na vládě. Mám za to, že však v praxi byla tato možnost vyloučena, protože by odporovala zásadě oddělení moci, na které byla Ústava 1920 postavena, státní rozpočet je natolik specifický akt, silně spojený s výkonem vládní moci, že jej není možné sestavit a navrhnout nezávisle na vládě. Tento závěr podporuje i to, že se tak po dobu tzv. první

²¹⁾ Zákon č. 37/1918 Sb., o prozatímní ústavě, ve znění pozdějších předpisů.

²²⁾ Ústavní listina a zákon č. 121/1920 Sb., kterým se uvozuje ústavní listina Československé republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „Ústava 1920“).

²³⁾ Ve shodě s Kyselou budu i prvorepublikový Senát označovat s počátečním velkým písmenem, přesto že *de lege lata* byl jeho název uváděn s počátečním malým písmenem. Srov. KYSELA J., op. cit., s. 363.

²⁴⁾ § 8 a § 13 Ústavy 1920.

²⁵⁾ § 9, § 10, § 14 a § 15 Ústavy 1920.

²⁶⁾ § 11 a § 16 Ústavy 1920.

²⁷⁾ KYSELA J., op. cit., s. 372.

²⁸⁾ PAVLÍČEK V.: *Ústavní právo a státověda: II. Díl Ústavní právo České republiky*. Vyd. prv. úpln. Praha: Leges, 2011. ISBN 978-80-87212-90-5. s. 75.

²⁹⁾ § 41 odst. 3 Ústavy 1920.

³⁰⁾ § 41 odst. 1 Ústavy 1920.

republiky v praxi nikdy nestalo a osnovy finančních zákonů stanovujících rozpočet, resp. přímo osnovy zákonů o státním rozpočtu, byly vždy předloženy jako vládní návrhy zákonů.³¹⁾

Vládní návrh zákona o státním rozpočtu projednával i Senát. Ten měl k jeho projednání stanovenou jednoměsíční lhůtu, kterou na rozdíl od jiných návrhů zákonů nebylo možné prodloužit.³²⁾ S výjimkou odlišné lhůty pro projednání návrhu zákona v Senátu a pevně určené první komory, která má státní rozpočet projednávat, tak nebyl stanoven zásadně odlišný postup pro projednání návrhu zákona o státním rozpočtu, zejména nebyl Senát vyloučen z projednávání tohoto návrhu.

Zajímavé je, že vládní návrh zákona o státním rozpočtu se mohl stát předmětem referenda, pokud by jej Národní shromáždění zamítlo.³³⁾ Nakolik šlo pouze o teoretickou možnost, však dnes již není možné zjistit, protože všechny předložené vládní návrhy rozpočtových zákonů byly nakonec také schváleny Národním shromážděním. Navíc prováděcí zákon o referendu nebyl nikdy schválen.

Senát Národního shromáždění se naposledy sešel 17. prosince 1938, a poté se již nikdy nesešel.³⁴⁾

3.1.2. Období mezi roky 1938 a 1968

Protektorát Čechy a Morava není pro tento článek relevantní, protože za jeho trvání nebylo ustaveno parlamentní těleso. Ani zatímní státní zřízení není pro tento článek relevantní, protože ani v případě jeho orgánů nelze hovořit o parlamentním tělese. V letech 1945 až 1948 byla sice znovu uvedena v život Ústava 1920, avšak již fakticky bez Senátu, který nebyl obnoven.³⁵⁾ Národní shromáždění zakotvené v tzv. Ústavě 9. května³⁶⁾ bylo již pouze jednokomorové, což platilo i o Národním shromáždění podle tzv. Socialistické ústavy.³⁷⁾

3.1.3. Období mezi roky 1969 a 1989

Od 1. ledna 1969 se Československá socialistická republika nově stala federací a spolu s tím vznikla Česká socialistická republika a Slovenská socialistická

³¹⁾ Tisky Poslanecké sněmovny 561, 3127, 3810, 4253, 4905 a 5319 (funkční období 1920–1925); tisky Poslanecké sněmovny č. 80, 640, 1410, 2100, 2366 a 2750 (funkční období 1929–1935); tisky Poslanecké sněmovny č. 125, 640 a 1100 (funkční období 1935–1938). Vše dostupné ze Společné česko-slovenské digitální parlamentní knihovny, <<https://www.psp.cz/eknih/>>.

³²⁾ § 43 odst. 1 a 2 Ústavy 1920.

³³⁾ § 46 odst. 1 Ústavy 1920.

³⁴⁾ KYSELA J., op. cit., s. 392.

³⁵⁾ KYSELA J., op. cit., s. 393.

³⁶⁾ Ústavní zákon č. 150/1948 Sb., Ústava Československé republiky.

³⁷⁾ Ústavní zákon č. 100/1960 Sb., Ústava Československé socialistické republiky, ve znění před 1. lednem 1969.

republika, obě republiky jako nezávislé právnické osoby, každá se svým jednokomorovým zákonodárným orgánem – Českou národní radou a Slovenskou národní radou.³⁸⁾ Spolu s tím byl obnoven dvoukomorový parlament. Stávající jednokomorové Národní shromáždění bylo transformováno na Federální shromáždění, které mělo dvě komory, Sněmovnu lidu a Sněmovnu národů. Pro účely tohoto textu budu považovat Sněmovnu lidu za první komoru a Sněmovnu národů za druhou komoru Federálního shromáždění. Sněmovna lidu byla volena přímou volbou na celém území federace, zatímco Sněmovna národů reprezentovala oba státoprávní národy, a proto do ní byli poslanci voleni odděleně – jedna polovina v České socialistické republice a druhá polovina ve Slovenské socialistické republice. Obě komory byly sice navzájem relativně samostatné, ale mohly konat také společné schůze, a to jak v ústavou taxativně vymezeném okruhu případů, tak i v dalších případech, kdy se na tom obě komory usnesly. Jak ale vyplývá ze záznamů ve společné česko-slovenské digitální parlamentní knihovně, byly oddělené schůze spíše výjimečné a Federální shromáždění jednalo spíše jako celek.

Spolu s přetvořením státu na federaci zároveň byl státní rozpočet v rámci rozpočtové soustavy rozdělen na dvě úrovně, a sice státní rozpočet federace a vedle něj státní rozpočty jednotlivých republik.³⁹⁾ Státní rozpočet federace schvalovalo Federální shromáždění, státní rozpočty jednotlivých republik jejich národní rady.⁴⁰⁾ Protože národní rady byly jednokomorovými zákonodárnými orgány, zaměřím se pouze na federální rozpočet, schvalovaný dvoukomorovým parlamentem.

Jak bylo uvedeno, federální rozpočet schvalovalo Federální shromáždění. Na schvalování se podílely obě jeho komory, a dokonce se v této souvislosti uplatňoval zákaz majorizace,⁴¹⁾ podle kterého Sněmovna národů mohla přijmout usnesení pouze v tom případě, když pro něj v oddělených hlasováních hlasovala nadpoloviční většina poslanců z jedné i druhé republiky.⁴²⁾ V případě, že by se nepodařilo dosáhnout shodného usnesení obou komor (s tím, že fakticky muselo dojít ke shodnému usnesení jak Sněmovny lidu, tak v důsledku zákazu majorizace nejen Sněmovny národů, ale i obou jejích polovin), muselo by se povinně konat dohádovací řízení mezi oběma komorami, které by v případě neúspěchu do začátku rozpočtového roku vedlo k rozpočtovému provizoriu.⁴³⁾

Na uvedeném nic nezměnila ani novela ústavního zákona o československé

³⁸⁾ Čl. 102 ústavního zákona č. 143/1968 Sb., o československé federaci, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ústavní zákon o československé federaci“).

³⁹⁾ Čl. 11 odst. 1 ústavního zákona o československé federaci.

⁴⁰⁾ Tamtéž.

⁴¹⁾ Čl. 42 odst. 2 písm. d) ústavního zákona o československé federaci.

⁴²⁾ Čl. 42 odst. 1 ústavního zákona o československé federaci.

⁴³⁾ Čl. 44 odst. 4 ústavního zákona o československé federaci.

federaci,⁴⁴⁾ která učinila původní koncepci federalizace fikcí a obnovila ústavní systém centralizovaného státu.⁴⁵⁾

3.1.4. Období od roku 1989 do zániku Československa

Období po 17. listopadu 1989 odhalilo zásadní nedostatky federálního uspořádání, ve kterém musel fungovat federální parlament bez vedoucí úlohy Komunistické strany Československa. Nedlouho poté, kdy se veřejná politika začala tvořit opravdu ve státních orgánech, došlo k ústavní krizi, která vedla k zásadnímu oslabení federace přijetím tzv. haluškového zákona.⁴⁶⁾

Spolu s tím se v návaznosti na společenské změny zcela přetvořila hospodářská politika státu, která po letech začala být opět tržně orientovaná. Hospodářská politika státu sestává mimo jiné z fiskální politiky, jejímž cílem je ovlivnit makroekonomický vývoj prostřednictvím státního rozpočtu.⁴⁷⁾ Bylo by tak možné očekávat, že uvolnění rozpočtového procesu federálního rozpočtu, kdy v důsledku zákazu majorizace postačilo k zablokování jeho přijetí několik poslanců Sněmovny národů z jedné nebo druhé republiky, povede i ke změně kompetencí obou komor ve vztahu k federálnímu rozpočtu. Výše popsaná právní úprava schvalování federálního rozpočtu však nedoznala změn až do posledních dnů federace. Patrně bude důvodem i to, že praxe společných schůzí celého Federálního shromáždění, která pokračovala i v nových poměrech, snižovala délku legislativního procesu.

3.1.5. Shrnutí

Celkově lze shrnout, že v historii Československa byl dvoukomorový parlament ustaven ve třech obdobích, v období od roku 1920 do roku 1938, v období od roku 1969 do roku 1989, kdy v něm však neprobíhal skutečný politický boj, a dále mezi roky 1990 a 1992. Ve všech těchto obdobích platila pro návrh zákona o státním rozpočtu zvláštní pravidla oproti jiným zákonům, ať již šlo o kratší lhůty pro projednání, nebo alespoň o povinné dohádovací řízení, vždy ale platilo, že návrh projednávaly obě komory, a také se o něm usnášely.

3.2. Mezinárodní komparace

3.2.1. Spojené státy americké

Kongres Spojených států amerických je zákonodárným sborem sestávajícím ze dvou komor, Senátu, který budu pro účely tohoto textu považovat za druhou

⁴⁴⁾ Ústavní zákon č. 125/1970 Sb., kterým se mění a doplňuje ústavní zákon č. 143/1968 Sb., o československé federaci.

⁴⁵⁾ PAVLÍČEK V., 2011, op. cit., s. 257.

⁴⁶⁾ Ústavní zákon č. 556/1990 Sb., kterým se mění ústavní zákon č. 143/1968 Sb., o československé federaci.

⁴⁷⁾ KARFÍKOVÁ M.: *Finanční politika*. In: Karfíková M. a kol., op. cit., s. 22.

komoru, a Sněmovny reprezentantů.⁴⁸⁾ Podle Ústavy spojených států amerických musí být veškeré nakládání s prostředky federace⁴⁹⁾ provedeno na základě zákona, přičemž musí být čas od času zveřejněn výkaz a vyúčtování nakládání se všemi veřejnými prostředky.⁵⁰⁾ Na ústavní úrovni není zakotveno žádné pravidlo, které by řešilo schvalování rozpočtu federace Kongresem, nebo alespoň některou z jeho komor. Ústava spojených států ani jiným způsobem neoperuje s pojmem rozpočet nebo s jeho ekvivalentem.

Nad rámec toho lze poznamenat, že rozpočtový proces ve Spojených státech amerických je upraven řadou zákonů podústavní síly.⁵¹⁾ Prezident Spojených států amerických předkládá návrh rozpočtu oběma komorám Kongresu,⁵²⁾ které k tomuto návrhu přijmou každá své nezávislé usnesení. Na základě nich je pak konstruováno finální znění zákona Kongresu, který autorizuje výdaje vládního sektoru a představuje konsenzus mezi jeho oběma komorami.

3.2.2. Německo

Německý parlament má jednu komoru, a sice Spolkový sněm (Bundestag).⁵³⁾ Vedle něj však stojí svébytný ústavní orgán, a sice Spolková rada (Bundesrat),⁵⁴⁾ nejde tak o druhou komoru Německého parlamentu.⁵⁵⁾ V tomto textu však budu přesto při komparaci rozpočtových pravomocí hledět na Spolkovou radu jako na druhou komoru. Spolkový sněm je přímo volen lidem,⁵⁶⁾ zatímco Spolkovou radu tvoří zastoupení jednotlivých spolkových zemí.⁵⁷⁾

Základní zákon stanoví, že federální rozpočet musí být vtělen do zákona s platností pro jeden nebo více rozpočtových roků.⁵⁸⁾ Návrh zákona o federálním rozpočtu se povinně předkládá jak Spolkovému sněmu, tak Spolkové radě,⁵⁹⁾ která k němu může zaujmout stanovisko ve lhůtě šesti

⁴⁸⁾ Čl. 1 oddíl 1 Ústavy Spojených států amerických.

⁴⁹⁾ Treasury.

⁵⁰⁾ Čl. I oddíl 9 odstavec 7 Ústavy Spojených států amerických.

⁵¹⁾ Zejména Budget and Accounting Act of 1921, Pub.L. 67–13, 42 Stat. 20. a Congressional Budget and Impoundment Control Act of 1974, Pub.L. 93–344, 88 Stat. 297, 2 U.S.C. §§ 601–688.

⁵²⁾ 31 U. S. Code § 1105 písm. a).

⁵³⁾ Část třetí základního zákona. Základní zákon Spolkové republiky Německo, ve znění pozdějších změn (zde označovaný pouze jako „základní zákon“), je zde citován podle jeho anglické verze uveřejněné na webovských stránkách federální vlády Spolkové republiky Německo <<https://www.bundesregierung.de/Content/EN/StatischeSeiten/breg/basic-law-content-list.html>>.

⁵⁴⁾ Část čtvrtá základního zákona.

⁵⁵⁾ KYSELA J., op. cit., s. 337.

⁵⁶⁾ Čl. 38 základního zákona.

⁵⁷⁾ Čl. 51 odst. 1 základního zákona.

⁵⁸⁾ Čl. 110 základního zákona.

⁵⁹⁾ Čl. 110 odst. 3 základního zákona.

týdnu.⁶⁰⁾ Poté co Spolkový sněm schválí návrh zákona o federálním rozpočtu, projednává jej opět Spolková rada, která proti němu může vznést námitky.⁶¹⁾ Pokud Spolková rada vznesla námitky, nabyde zákon o federálním rozpočtu platnosti pouze v tom případě, že budou tyto námitky přehlasovány Spolkovým sněmem, a to buď prostou většinou, nebo dvoutřetinovou většinou, pokud námitky schválila dvoutřetinová většina Spolkové rady.⁶²⁾ Zákon také nabyde platnosti v případě, že Spolková rada své námitky odvolá.⁶³⁾

3.2.3. Francie

Francouzský parlament se člení na dvě komory, Národní shromáždění a Senát.⁶⁴⁾ Národní shromáždění je přímo volenou komorou, zatímco Senát je volen nepřímo a reprezentuje tak územní celky republiky.⁶⁵⁾ V tomto textu budu za druhou komoru považovat Senát. Obě komory jsou však rovnocenné v tom smyslu, že zákon nabude platnosti nebo návrh bude zamítnut, jen pokud k němu obě komory přijmou identické usnesení, jinak se uplatní tzv. institut „člunku“.⁶⁶⁾ Přesto však z podnětu vlády může být po neúspěchu dohádovacího řízení uplatněno tzv. poslední slovo Národního shromáždění.⁶⁷⁾

Ústava předvídá schvalování státního rozpočtu ve formě finančního zákona, který ale nezahrnuje financování systému sociálního zabezpečení, vyčleněného do zvláštního finančního zákona pro sociální zabezpečení.⁶⁸⁾ Výše uvedené závěry o rovnocennosti komor parlamentu, s případným konečným slovem, platí bez dalšího také pro návrhy obou finančních zákonů. Zároveň se při jejich schvalování uplatní obecný zákaz přijmout pozměňovací návrhy vedoucí ke snížení veřejných příjmů nebo ke zvýšení veřejného dluhu.⁶⁹⁾ To ve svém důsledku znamená, že nelze činit pozměňovací návrhy k tíži návrhu státního rozpočtu, pokud si vláda takové návrhy neosvojí.⁷⁰⁾

⁶⁰⁾ Tamtéž. Překlad pojmů základního zákona je sladěn s pojmy použitými In: KLOKOČKA V., WAGNEROVÁ E.: *Ústavy států Evropské unie: Ústavní texty Belgie, Dánska, Finska, Francie, Irsko, Itálie, Lucemburska, Německo, Nizozemí, Portugalsko, Rakousko, Řecko, Španělsko, Švédsko, Velká Británie*. Praha: Linde, 1997. ISBN 80-7201-056-5.

⁶¹⁾ Čl. 77 odst. 3 základního zákona.

⁶²⁾ Čl. 77 odst. 4 základního zákona.

⁶³⁾ Čl. 78 základního zákona.

⁶⁴⁾ Čl. 24 Ústavy Francie. Ústava Francie, ve znění pozdějších změn, je zde citována podle její anglické verze uveřejněné na webovských stránkách Ústavní rady Francie <<http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/english/constitution/constitution-of-4-october-1958.25742.html>>.

⁶⁵⁾ Tamtéž.

⁶⁶⁾ Čl. 45 Ústavy Francie. KYSELA J., op. cit., s. 225.

⁶⁷⁾ Tamtéž.

⁶⁸⁾ Čl. 34 Ústavy Francie.

⁶⁹⁾ Čl. 40 Ústavy Francie.

⁷⁰⁾ KYSELA J., op. cit., s. 227.

3.2.4. Polsko

Polský parlament tvoří Sejm a Senát.⁷¹⁾ Obě komory mají stejné volební období, ale liší se navzájem svým volebním systémem a okruhem osob, které mohou být do dané komory voleny.⁷²⁾ V tomto textu budu považovat za druhou komoru Senát.

Státní rozpočet se přijímá ve formě rozpočtového zákona, který přijímá Sejm.⁷³⁾ Senát má však právo rozpočtový zákon přijatý Sejmem pozměnit.⁷⁴⁾ Sejm může ve výjimečných případech přijmout prozatímní rozpočet pro rozpočtové období kratší než kalendářní rok.⁷⁵⁾ Na ten se sice použijí ustanovení o rozpočtu řádném, avšak v dalších ustanoveních Ústava Polska vždy odkazuje jak na rozpočet řádný, tak na rozpočet provizorní.⁷⁶⁾ V případě ustanovení o oprávnění Senátu pozměnit rozpočtový zákon Sejmu se však operuje pouze s pojmem vyhrazeným pro řádný rozpočet, a nikoliv také s provizorním rozpočtem.⁷⁷⁾ Existuje tak legitimní základ pro domněnku, že Senát není oprávněn měnit prozatímní rozpočet.

3.2.5. Spojené království

Ústavní systém Spojeného království je specifický, protože nepramení z tradiční ústavní listiny, ale jde o příklad ústavního systému s nepsanou ústavou, která je tvořena ústavními zvyklostmi a jednotlivými zákony upravujícími některé dílčí ústavní otázky.⁷⁸⁾ Tyto zákony ale nemají jinde obvyklý status ústavního zákona, byť jsou tak však vnímány, protože upravují základní parametry ústavního systému. Formou jde však o běžné zákony, které mohou teoreticky být kdykoliv změněny. V praxi však v návaznosti na ústavní zvyklosti tato cesta nemusí být až tak jednoduchá.⁷⁹⁾

Parlament Spojeného království se člení na Dolní sněmovnu a Sněmovnu lordů. Rozpočet se předkládá oběma komorám, přičemž až do roku 1911 se uplatňovala zvyklost, a sice že sněmovna lordů nezamítne rozpočet přijatý Dolní sněmovnou, ale tato zvyklost byla porušena v roce 1909, když Sněmovna lordů zamítla tzv. „rozpočet pro lid“, který předložil David Lloyd George.⁸⁰⁾

⁷¹⁾ Čl. 95 Ústavy Polska. Ústava Polska, ve znění pozdějších změn, je zde citována podle její anglické verze uveřejněné na webovských stránkách Sejmu <<http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/kon1.htm>>.

⁷²⁾ Čl. 96 odst. 2, čl. 97 odst. 2 a čl. 99 Ústavy Polska.

⁷³⁾ Čl. 219 odst. 1 Ústavy Polska.

⁷⁴⁾ Čl. 223 Ústavy Polska.

⁷⁵⁾ Čl. 219 odst. 3 Ústavy Polska.

⁷⁶⁾ Čl. 219 odst. 4, čl. 221 a čl. 224 odst. 1 a 2 Ústavy Polska.

⁷⁷⁾ Čl. 223 Ústavy Polska.

⁷⁸⁾ KLOKOČKA V., WAGNEROVÁ E., op. cit., s. 766–767

⁷⁹⁾ Za všechny příklady srov. např. reformu Sněmovny lordů, kdy mělo dojít k ukončení existence tzv. dědičných peerů. KUKLÍK J., SELTENREICH R.: *Dějiny angloamerického práva*. Praha: Linde Praha, 2007. Vysokoškolské právnické učebnice. ISBN 978-80-7201-688-4, s. 186.

⁸⁰⁾ KUKLÍK J., SELTENREICH R., op. cit., s. 162. THE EDITORS OF ENCYCLOPAEDIA

To vedlo k ústavní krizi, která byla vyřešena vydáním zákona o parlamentu,⁸¹⁾ podle kterého Sněmovna lordů nemůže zamítnout návrh finančního zákona,⁸²⁾ mezi které se řadí i zákon o rozpočtu. Zároveň je tímto zákonem Sněmovně lordů určena lhůta v délce jednoho měsíce na projednání takového návrhu zákona, a pokud jej v této lhůtě Sněmovna lordů neschválí, stane se tento návrh i přesto zákonem.⁸³⁾ Status návrhu finančního zákona je pak návrhu zákona přisouzen na základě rozhodnutí předsedy Dolní sněmovny, pokud se tento zákon dotýká vymezeného okruhu témat. Speciální režim schvalování se uplatní tehdy a jen tehdy, pokud je tento status návrhu zákona výslovně přisouzen,⁸⁴⁾ jde tak o vlastnost formální a nikoliv materiální.

3.2.6. Kanada

Parlament Kanady sestává z monarchy, Senátu, který je druhou komorou, a Dolní sněmovny.⁸⁵⁾⁸⁶⁾ Senát představuje obdobu Sněmovny lordů Spojeného království, protože jeho členy jmenuje generální guvernér, přičemž jejich funkční období trvá až do 75 let věku (dříve byli jmenováni do konce života).⁸⁷⁾ Dolní sněmovna je pak přímo volená.⁸⁸⁾

Kanadská ústava postrádá výslovná pravidla upravující rozpočtový proces nebo rozpočet vůbec. Státní rozpočet připravuje ministr financí, který jej předkládá k projednání Dolní sněmovně.⁸⁹⁾ Na základě tohoto rozpočtu jsou pak schvalovány zákony umožňující čerpání z Konsolidovaného příjmového fondu tak, aby jimi mohly být hrazeny vládní programy a služby.⁹⁰⁾ Jde tak o zákony upravující výdajovou složku státního rozpočtu, které jsou finančními zákony. Ty jsou projednávány oběma komorami, byť se nejprve předkládají Dolní sněmovně.⁹¹⁾

BRITANNICA Parliament Act of 1911: British History. In: *Encyclopaedia Britannica* [online]. London: Encyclopaedia Britannica, c2018 [cit. 2018-04-01] <<https://www.britannica.com/event/Parliament-Act-of-1911>>.

⁸¹⁾ Parliament Act, 1911. 1 & 2 Geo. 5. c. 13. Ve znění pozdějších předpisů je tento zákon dále citován jako „zákon o parlamentu z roku 1911“.

⁸²⁾ Money bill.

⁸³⁾ § 1 zákona o parlamentu z roku 1911.

⁸⁴⁾ § 1 odst. 2 zákona o parlamentu z roku 1911.

⁸⁵⁾ House of Commons zde ve shodě se stejně znějícím označením pro první komoru Spojeného království označují česky jako Dolní sněmovnu. S tím je ve shodě i Kysela (srov. KYSELA J., op. cit., s. 322).

⁸⁶⁾ Čl. 17 Ústavního zákona Kanady z roku 1867.

⁸⁷⁾ Čl. 23, 24 a 29 Ústavního zákona Kanady z roku 1867.

⁸⁸⁾ Čl. 3 Ústavního zákona Kanady z roku 1982.

⁸⁹⁾ Budgetary Process. In: *The Canadian Encyclopedia*. [online]. Toronto: Anthony Wilson-Smith, 02/06/06 [cit. 2018-04-02] <<http://www.thecanadianencyclopedia.ca/en/article/budgetary-process/>>.

⁹⁰⁾ Appropriation Acts (Supply Bills). In: *Government of Canada*.

⁹¹⁾ Čl. 53 Ústavního zákona Kanady z roku 1867.

3.2.7. Nizozemsko

Parlament se v Nizozemsku označuje jako Generální stavy. Ty jsou tvořeny Dolní a Horní komorou, která je druhou komorou,⁹²⁾ které jsou buď samostatnými entitami, pokud jednají odděleně, nebo tvoří jedinou entitu, pokud jednají společně.⁹³⁾ Obě komory mají stejné volební období,⁹⁴⁾ ale liší se svým elektorátem. Dolní komora je volena ve všeobecných volbách, zatímco Horní komora je volena zastupitelstvy provincií.⁹⁵⁾

Státní rozpočet se vydává jako zákon parlamentu, a to na návrh krále nebo na návrh učiněný jeho jménem,⁹⁶⁾ a to v rozpočtový den, který připadá na třetí úterý v září,⁹⁷⁾ což je také den, kdy se koná společná schůze obou komor parlamentu, jejímž předmětem je výhled vládní politiky pro další rok.⁹⁸⁾ Ústava Nizozemska z projednávání tohoto návrhu nevylučuje žádnou z komor parlamentu.

S ohledem na relativní stručnost Ústavy Nizozemska se další podrobnosti ponechávají podústavní právní úpravě.⁹⁹⁾

3.2.8. Rumunsko

Rumunský parlament má dvě komory, Poslaneckou sněmovnu a Senát.¹⁰⁰⁾ Obě komory mají stejný elektorát¹⁰¹⁾ a délku funkčního období,¹⁰²⁾ ale liší se v pasivním volebním právu. Do Poslanecké sněmovny je volitelná osoba s volebním právem, která dosáhla věku 23 let, zatímco do Senátu je volitelná osoba s volebním právem, která dosáhla věku 33 let.¹⁰³⁾ Z tohoto důvodu budu v tomto textu považovat za první komoru Poslaneckou sněmovnu a za druhou komoru Senát.

⁹²⁾ Komory jsou v anglickém překladu někdy označovány také jako Sněmovna reprezentantů a Senát. V tomto textu se však přidržíme pojmů podle použitého překladu Ústavy Nizozemska, tedy Dolní a Horní komora. V holandštině jsou tyto komory označeny jako Tweede Kamer a Eerste Kamer, tedy v doslovném překladu jako druhá a první komora.

⁹³⁾ Čl. 51 Ústavy Nizozemska. Ústava Nizozemska, ve znění pozdějších změn, je zde citována podle její anglické verze uveřejněné na webovských stránkách vlády Nizozemska <<https://www.government.nl/documents/regulations/2012/10/18/the-constitution-of-the-kingdom-of-the-netherlands-2008>>.

⁹⁴⁾ Čl. 52 odst. 1 Ústavy Nizozemska.

⁹⁵⁾ Čl. 54 a 55 Ústavy Nizozemska.

⁹⁶⁾ Čl. 105 Ústavy Nizozemska.

⁹⁷⁾ Čl. 105 odst. 2 ve spojení s čl. 65 Ústavy Nizozemska.

⁹⁸⁾ Čl. 65 Ústavy Nizozemska.

⁹⁹⁾ Např. čl. 105 odst. 3 a 4 Ústavy Nizozemska.

¹⁰⁰⁾ Čl. 61 odst. 2 Ústavy Rumunska. Ústava Rumunska, ve znění pozdějších změn, je zde citována podle její anglické verze uveřejněné na webovských stránkách Poslanecké sněmovny Parlamentu Rumunska <<http://www.cdep.ro/pls/dic/site.page?id=371>>.

¹⁰¹⁾ Čl. 36 Ústavy Rumunska.

¹⁰²⁾ Čl. 63 odst. 1 Ústavy Rumunska.

¹⁰³⁾ Čl. 37 Ústavy Rumunska.

Podle Ústavy Rumunska sestává národní veřejný rozpočet ze státního rozpočtu, rozpočtu státního sociálního zabezpečení a z místních rozpočtů.¹⁰⁴⁾ Ústava stanoví, že rozpočet sestavuje vláda a že rozpočtový rok trvá právě jeden rok,¹⁰⁵⁾ přičemž se předkládá ke schválení parlamentu¹⁰⁶⁾ a schvaluje se ve formě zákona.¹⁰⁷⁾ Z Ústavy Rumunska nevyplývá, že by některý z obou návrhů zákonů, tedy buď návrh státního rozpočtu, nebo návrh rozpočtu státního sociálního zabezpečení, neměl být projednáván některou z komor Rumunského parlamentu. Naopak, Ústava Rumunska výslovně počítá s tím, že návrhy obou rozpočtových zákonů mohou být projednávány na společné schůzi.¹⁰⁸⁾ Jako první se však tyto návrhy podávají Senátu.¹⁰⁹⁾ Lze tak shrnout, že z projednávání návrhů obou rozpočtů není vyloučena ani jedna komora Rumunského parlamentu.

Funkční období libovolné z komor se prodlužuje až do okamžiku konání ustavující schůze nové komory vzešlé z voleb.¹¹⁰⁾ V průběhu tohoto prodloužení nemůže Parlament přijímat, měnit ani rušit ústavní, ani organické zákony.¹¹¹⁾ Organické zákony představují zvláštní kategorii podústavních předpisů, odlišnou od běžných zákonů, přičemž Ústava Rumunska vymezuje jejich taxativní výčet, ve kterém ale nejsou uvedeny rozpočtové zákony.¹¹²⁾ Z toho lze dovozovat, že obě komory parlamentu mají pravomoc schvalovat rozpočet v době prodloužení funkčního období před ustavující schůzí nové komory. Navíc platí, že návrhy zákonů podané v jednom funkčním období se přenášejí do dalšího funkčního období,¹¹³⁾ což by se mělo vztahovat i na návrhy zákonů o rozpočtu.

3.2.9. Rakousko

Rakouský parlament se člení na Národní radu a Spolkovou radu.¹¹⁴⁾ Obě dohromady pak mohou vystupovat jako Spolkové shromáždění.¹¹⁵⁾ Národní rada je přímo volena ve všeobecných volbách,¹¹⁶⁾ zatímco Spolková rada je

¹⁰⁴⁾ Čl. 138 odst. 1 Ústavy Rumunska.

¹⁰⁵⁾ Čl. 138 odst. 2 Ústavy Rumunska.

¹⁰⁶⁾ Tamtéž.

¹⁰⁷⁾ Čl. 138 odst. 3 Ústavy Rumunska.

¹⁰⁸⁾ Čl. 65 odst. 2 písm. b) Ústavy Rumunska.

¹⁰⁹⁾ Čl. 75 odst. 1 Ústavy Rumunska.

¹¹⁰⁾ Čl. 63 odst. 4 Ústavy Rumunska.

¹¹¹⁾ Tamtéž.

¹¹²⁾ Čl. 73 odst. 1 a 3 Ústavy Rumunska.

¹¹³⁾ Čl. 63 odst. 5 Ústavy Rumunska.

¹¹⁴⁾ Hlava druhá oddíl A a B Spolkové ústavy Rakouska. Spolková ústava Rakouska, ve znění pozdějších změn, je zde citována podle její anglické verze uveřejněné na webovských stránkách spolkového právního informačního systému Rakouska <http://www.ris.bka.gv.at/Dokument.wxe?Abfrage=Erv&Dokumentnummer=ERV_1930_1>.

¹¹⁵⁾ Hlava druhá oddíl C Spolkové ústavy Rakouska.

¹¹⁶⁾ Čl. 26 odst. 1 Spolkové ústavy Rakouska.

tvořena zástupci jednotlivých zemí, vyslaných zemskými radami.¹¹⁷⁾ Pro účely tohoto textu budu považovat za druhou komoru Spolkovou radu. Spolková rada je poměrně slabou komorou, jejíž podřízené postavení vyplývá již ze Spolkové ústavy Rakouska.¹¹⁸⁾

Podle Spolkové ústavy Rakouska se Národní rada usnází na Spolkovém rámcovém finančním zákoně a Spolkovém finančním zákoně, přijatém v mezích rámcového zákona.¹¹⁹⁾ Návrh rámcového zákona nebo jeho novely musí každoročně předkládat Spolková vláda.¹²⁰⁾ Ta také musí každoročně předkládat návrh Spolkového finančního zákona.¹²¹⁾ Pokud Spolková vláda nepředloží návrhy těchto zákonů, mohou vzejít i přímo z Národní rady.¹²²⁾ Spolková rada se projednávání obou finančních zákonů neúčastní.

3.2.10. Shrnutí

Lze tak shrnout, že s výjimkou Rakouska je ve všech posuzovaných státech obvyklé, že druhá komora projednává návrh státního rozpočtu, resp. zákona, který v souvislosti s předloženým rozpočtem povoluje vládě činit veřejné výdaje.

Vydeme-li z typologie druhých komor Syllové, pak nelze konstatovat, že by pro některou z posuzovaných skupin bylo typické, aby druhá komora neschvalovala nebo alespoň neprojednávala státní rozpočet. Ve skupině federací tvořilo výjimku Rakousko a ve skupině ostatních států tvořila výjimku Česká republika. Zatímco v případě ostatních států byl zkoumaný vzorek relativně velký, a proto lze akceptovat závěr, že Česká republika představuje výjimku, v případě federací by bylo vhodné se v dalším výzkumu zaměřit i na další státy z této kategorie, než tento závěr bude postaven na jisto.

Pokud se zaměříme na sousední státy České republiky, pak platí, že jeden stát má pouze jednokomorový parlament (Slovensko), dva státy umožňují druhé komoře projednávat návrh rozpočtu (Polsko a Německo, byť v jeho případě druhou komoru tvoří orgán *sui generis*) a dva státy (Rakousko a Česká republika) vylučují druhou komoru z projednávání rozpočtu. Nelze tak jednoznačně dojít k závěru, zda jde o regionální trend nebo nikoliv, a proto by bylo vhodné zaměřit příští výzkum na další státy této oblasti (např. alespoň na Maďarsko a Slovinsko).

4. Posouzení vlivu Senátu na veřejné rozpočty

Jak bylo uvedeno výše, v České republice existuje celá řada veřejných rozpočtů, z nichž je však v souladu s teorií fiskálního federalismu pouze

¹¹⁷⁾ Čl. 35 odst. 1 Spolkové ústavy Rakouska.

¹¹⁸⁾ Kysela J., op. cit., s. 305 a 309.

¹¹⁹⁾ Čl. 51 odst. 1 Spolkové ústavy Rakouska.

¹²⁰⁾ Čl. 51 odst. 2 Spolkové ústavy Rakouska.

¹²¹⁾ Čl. 51 odst. 3 Spolkové ústavy Rakouska.

¹²²⁾ Čl. 51a Spolkové ústavy Rakouska.

několik v přímém dosahu státních orgánů, a tedy i Parlamentu, resp. Poslanecké sněmovny. V této části se zaměřím na vybrané okruhy veřejných rozpočtů a na to, jaký vliv na ně má Senát.

4.1. Státní rozpočet

Jak již bylo naznačeno v úvodu, nemá Senát přímý vliv na konkrétní podobu státního rozpočtu, protože jej ani neschvaluje, ani jej nemůže projednávat na veřejné schůzi.¹²³⁾ Výjimku tvoří rozpočtová kapitola státního rozpočtu týkající se samotného Senátu, protože návrh zákona se vypracovává v součinnosti se správci jednotlivých kapitol,¹²⁴⁾ mezi které Senát patří. V zákoně o jednacím řádu Senátu lze pak sice nalézt několik zmínek o rozpočtu samotného Senátu či jeho kanceláře,¹²⁵⁾ takže by bylo možné uvažovat o tom, že existují jako samostatné rozpočty nezávislé na státním rozpočtu. Tento závěr je však nutné odmítnout, nejde o samostatné rozpočty. Státní rozpočet obsahuje mimo jiného kapitolu 303 – Senát Parlamentu, která zahrnuje právě Senát a Kancelář Senátu. Ta je pak zákonem označena jako rozpočtová organizace,¹²⁶⁾ i když jde o zastaralé označení podle již zrušeného zákona o rozpočtových pravidlech republiky.¹²⁷⁾

Vyloučení Senátu z legislativního procesu zákona o státním rozpočtu má několik návazných důsledků pramenících z toho, že u všech ostatních návrhů zákonů musí být Senát do legislativního procesu zahrnut. Z toho plyne, že součástí návrhu zákona o státním rozpočtu nemůže být novela jiných zákonů, ani jiné zákony nemohou novelizovat zákon o státním rozpočtu.¹²⁸⁾ V obou situacích by totiž došlo k závažnému stavu, nepředvídanému Ústavou, a sice že by takový návrh měl Senát projednat i neprojednat zároveň, případně jej projednat pouze částečně v rozsahu vymezeném Ústavou. K takové situaci došlo při projednávání zákona o státním dluhopisovém programu,¹²⁹⁾ který novelizoval zákon o státním rozpočtu, a přitom obsahoval i nerozpočtovou materii. Tento zákon byl po projednání v Poslanecké sněmovně postoupen Senátu, který jej však neprojednal na

¹²³⁾ Čl. 42 odst. 2 Ústavy.

¹²⁴⁾ § 8 odst. 1 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech.

¹²⁵⁾ § 22 odst. 2, § 36 odst. 3, § 40 odst. 3 písm. g) a § 147 odst. 2 zákona č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu, ve znění pozdějších předpisů.

¹²⁶⁾ § 7 odst. 1 zákona č. 59/1996 Sb., o sídle Parlamentu České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

¹²⁷⁾ Zákon č. 576/1990 Sb., o pravidlech hospodaření s rozpočtovými prostředky České republiky a obcí v České republice (rozpočtová pravidla republiky), ve znění pozdějších předpisů.

¹²⁸⁾ Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 21/01 ze dne 12. února 2002 (publikováno pod č. 95/2002 Sb.).

¹²⁹⁾ Zákon č. 362/1999 Sb., o státním dluhopisovém programu na úhradu schodku státního rozpočtu za rok 1998 a o změně zákona č. 530/1990 Sb., o dluhopisech, ve znění pozdějších předpisů, a zákona č. 22/1999 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 1999.

schůzi a namísto toho přijal usnesení, ve kterém se proti takovému postupu ohradil a varoval před tím, že to může být vnímáno jako obcházení Ústavy.¹³⁰⁾

Okolnosti vzniku vyloučení rozpočtové působnosti Senátu jsou však zahaleny mlhou. Důvodová zpráva k Ústavě lakonicky podává, že jen vláda může podávat návrh státního rozpočtu, ale nijak více toto pravidlo nerozebírá, ani neodůvodňuje.¹³¹⁾ Podle Kysely se navíc nedochovaly archiválie zachycující rané fáze přípravy návrhu Ústavy.¹³²⁾ Kysela však má za to, že se na podobě Senátu jistě projeví dvě zkušenosti z předchozích bikamerálních období Československa – slabý Senát prvorepublikový a silná federální Sněmovna národů.¹³³⁾ Státní rozpočet je podle některých názorů správním aktem, a zákonem je tak pouze formálně. I tato okolnost by mohla napomoci vysvětlit odlišný přístup Ústavy k němu.¹³⁴⁾ Konečně nelze přehlédnout některé názory na roli Senátu, které zazněly při přípravě Ústavy, a sice že by jednotlivé komory parlamentu měly mít role rozdělené v Hayekovském duchu, přičemž Senát by se měl věnovat zdokonalování dlouhodobě platných pravidel chování.¹³⁵⁾ I když nakonec Senát v tomto duchu konstruovaný není, a nemá tak působnost omezenou pouze na předpisy z některých právních odvětví, přesto nejde o tendenci, kterou by bylo možno zcela přehlédnout. Vyjdeme-li naopak z *ex post* vysvětlení, pak lze dovodit, že Václav Klaus, tehdejší předseda vlády, měl Senát za velmi sporně potřebnou komoru.¹³⁶⁾ Odebráním pravomoci v oblasti rozpočtu došlo k reálnému oslabení vlivu Senátu v našem ústavním systému. Ústavní soud pak vychází z toho, že důvodem pro omezení působnosti Senátu je odpovědnost vlády pouze Poslanecké sněmovně, a tedy by projednávání rozpočtu v Senátu bylo pro vládu dysfunkčním momentem, zejména při rozdílném politickém rozdělení sil v obou komorách.¹³⁷⁾ Byť těmto dodatečným soudům nelze přikládat zásadní váhu, je nutné alespoň připustit, že členem pléna Ústavního soudu, které vydalo citovaný nálezh, byl mimo jiných i Miloslav Výborný, který se na přípravě vládního návrhu Ústavy podílel, takže lze očekávat, že Ústavní soud mohl a měl být informován o okolnostech vzniku vládního návrhu Ústavy a nálezh by tak neměl být ve zjevném rozporu s okolnostmi přijímání tohoto návrhu. Stejně nelze upřít relevanci ani názoru tehdejšího předsedy vlády, která vládní návrh Ústavy předložila.

¹³⁰⁾ Usnesení Senátu č. 217. 2. funkční období.

¹³¹⁾ Důvodová zpráva k vládnímu návrhu Ústavy České republiky In: Tisk České národní rady č. 152, 7. volební období.

¹³²⁾ KYSELA J., op. cit., s. 415.

¹³³⁾ KYSELA J., op. cit., s. 414.

¹³⁴⁾ SLÁDEČEK V. a kol.: *Ústava České republiky: Komentář*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016. ISBN 978-80-7400-590-9. s. 431; HENDRYCH D. a kol.: *Správní právo: Obecná část*. 7. vyd. Praha: C. H. Beck, 2009. Právnícké učebnice. ISBN 978-80-7400-049-2. s. 7.

¹³⁵⁾ KYSELA J., op. cit., s. 418.

¹³⁶⁾ Výrok roku 1994. Citace podle KYSELA J., op. cit., s. 435.

¹³⁷⁾ Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 13/05 ze dne 22. června 2005.

Jasnější je však situace ohledně toho, že Senát nemůže přijímat zákonná opatření o státním rozpočtu. Důvodová zpráva k vládnímu návrhu Ústavy je sice vnitřně rozporná, protože hovoří o potřebě zajistit základní fungování moci výkonné v době krize, a přitom Senátu odpírá schvalování státního rozpočtu,¹³⁸⁾ ale nelze si nevšimnout podobnosti právní úpravy činnosti Senátu v době, kdy je rozpuštěna Poslanecká sněmovna a činnosti předsednictva Federálního shromáždění.¹³⁹⁾ Předsednictvo Federálního shromáždění také nemělo pravomoc usnášet se na státním rozpočtu federace. Mám proto za to, že jde o pokračování v již dříve existující federální praxi.

Z dikce článku 42 Ústavy však plyne otázka, zda může Senát projednávat rozpočet alespoň na neveřejné schůzi, nebo zda se k návrhu zákona o rozpočtu mohou vyjadřovat jeho výbory.

Pokud jde o možnost projednávat návrh zákona o státním rozpočtu alespoň na neveřejné schůzi Senátu, pak mám ve shodě se Suchánkem¹⁴⁰⁾ za to, že čl. 42 odst. 2 Ústavy je speciálním k čl. 36 Ústavy, podle kterého lze ve vymezených případech konat neveřejnou schůzi komory. Čl. 42 odst. 2 tuto možnost v případě zákona o státním rozpočtu vylučuje a stanovuje, že tato schůze musí být veřejná vždy. Výklad *a contrario*, podle kterého by čl. 42 odst. 2 umožňoval projednávat návrh zákona o státním rozpočtu na neveřejné schůzi Senátu, by tak byl zjevně v rozporu se smyslem a účelem tohoto ustanovení, a tedy jej vylučuji.

Pokud jde o projednávání ve výborech Senátu, lze aplikovat interpretační zásadu *a maiori ad minus*, podle je možné dojít k závěru, že co není dovoleno Senátu, to není dovoleno ani jeho orgánu. Tento závěr lze podpořit i tím, že vláda, která je tvůrcem návrhu zákona o státním rozpočtu, a jejíž činnost státní rozpočet v praxi nejvíce ovlivní, je odpovědná pouze Poslanecké sněmovně.¹⁴¹⁾

Zákonem o státním rozpočtu však není každý zákon, který se rozpočtu nějakým způsobem přímo nebo nepřímo dotýká, i přesto, že se státního rozpočtu nakonec dotýká každý zákon.¹⁴²⁾ Extenzivním výkladem pojmu zákon o státním rozpočtu by však byl Senát zcela vyloučen z legislativního procesu. I tak se ale některé zákony rozpočtu dotýkají více než ostatní.

První skupinu tvoří zákony upravující rozpočtový proces, tedy rozpočtová pravidla. Ta určují proces vzniku rozpočtu, a způsob jeho uskutečňování. Zákon o státním rozpočtu by se tak dal považovat za konkretizaci rozpočtových pravidel pro daný rok. Zákon o rozpočtových pravidlech však alespoň v praxi zjevně není z působnosti Senátu vyloučen, o čemž svědčí to, že jej Senát

¹³⁸⁾ Důvodová zpráva k vládnímu návrhu Ústavy České republiky, op. cit.

¹³⁹⁾ Čl. 58 ústavního zákona o československé federaci.

¹⁴⁰⁾ SUCHÁNEK R.: čl.42 [Státní rozpočet a státní závěrečný účet]. In: BAHÝLOVÁ L. a kol.: *Ústava České republiky: Komentář. Komentář* [Systém ASPI]. Nakladatelství Linde [cit. 2018-4-3]. ASPI_ID KO1i1993CZ. Dostupné v Systému ASPI. ISSN: 2336-517X.

¹⁴¹⁾ Čl. 68 odst. 1 Ústavy.

¹⁴²⁾ Tamtéž.

projednával a dokonce i vrátil Poslanecké sněmovně.¹⁴³⁾ Podle Suchánka je tak třeba pojem „zákon o státním rozpočtu“ interpretovat materiálně, a to restriktivním způsobem, jako zákony bezprostředně upravující výdajovou a příjmovou stránku státního rozpočtu.¹⁴⁴⁾ S uplatněním restriktivního přístupu k této otázce souhlasím, protože nepovažuji za vhodné nepřiměřeně zužovat okruh otázek, které by neměl Senát pravomoc projednávat.

Druhou skupinou jsou pak zákony, které stanovují mandatorní výdaje ze státního rozpočtu, tedy které stanovují povinné výdaje veřejné moci, nezávisle na schváleném státním rozpočtu. Může jít o výši důchodů a dalších dávek sociálního zabezpečení, ale i o různé jednorázové či pravidelné výplaty prostředků. Tyto zákony mají podle mého názoru bezprostřední vliv na státní rozpočet. Přesto se za zákon o státním rozpočtu nepovažují, a tedy je projednává Senát běžným způsobem.

Třetí skupinou zákonů jsou daňové zákony, a to včetně zákonů upravujících rozpočtové určení daní, tedy označují veřejný rozpočet, do kterého bude plynout výnos té které daně. Také tyto zákony mají podle mého názoru bezprostřední vliv na státní rozpočet, a to zejména proto, že daně tvoří zásadní zdroj příjmů státního rozpočtu i některých dalších veřejných rozpočtů. Přesto ani daňové zákony se nepovažují za zákony o rozpočtu, a tedy nejsou z působnosti Senátu vyloučeny. S ohledem na to, že daně představují zásadní zásah do ochrany vlastnického práva, byť předvídaný v Listině základních práv a svobod,¹⁴⁵⁾ si však nelze představit situaci, kdy by je Senát neprojednával.

4.2. Státní fondy

Státní fondy jsou právnické osoby odlišné od státu, které mají vlastní rozpočet, který je ale silně napojen na státní rozpočet.¹⁴⁶⁾ Ústava státní fondy a fondovní hospodaření neupravuje, ale také zároveň nevylučuje rozpočty státních fondů z působnosti Senátu. Senát se na rozpočtech státních fondů ale fakticky nepodílí jinak, než prostřednictvím stanovení jeho rozpočtových pravidel v zákoně o rozpočtových pravidlech či v jednotlivých zákonech upravujících státní fondy¹⁴⁷⁾ a rozpočtového určení v jednotlivých daňových zákonech. Rozpočty státních fondů jsou zpravidla předkládány ke konečnému schválení pouze Poslanecké sněmovně.¹⁴⁸⁾

4.3. Místní rozpočty

V případě místních rozpočtů je situace obdobná jako u státních fondů, s tou výjimkou, že do procesu schvalování rozpočtu žádným způsobem neingeruje

¹⁴³⁾ Srov. Senátní tisk č. 240, 2. funkční období.

¹⁴⁴⁾ SUCHÁNEK R.: čl. 42 [Státní rozpočet a státní závěrečný účet]. In: BAHÝLOVÁ L. a kol., *op. cit.*

¹⁴⁵⁾ Čl. 11 odst. 5 Listiny základních práv a svobod.

¹⁴⁶⁾ MARKOVÁ H., BOHÁČ R., *op. cit.*, s. 97.

¹⁴⁷⁾ Například zákon č. 104/2000 Sb., o Státním fondu dopravní infrastruktury, ve znění pozdějších předpisů (dále jen jako „zákon o SFDI“).

¹⁴⁸⁾ Například § 5 zákona o SFDI.

ani jedna komora parlamentu, protože by tím bylo narušeno právo na samosprávu,¹⁴⁹⁾ které zahrnuje i fiskální samosprávu, spočívající mimo jiného v právu na sestavení a schválení vlastního rozpočtu.

Rozpočtový proces je v případě místních rozpočtů upraven zvláštním zákonem, tzv. malými rozpočtovými pravidly,¹⁵⁰⁾ z jejichž projednávání v rámci legislativního procesu není Senát vyloučen.

Pokud jde o ovlivnění příjmové stránky místních rozpočtů, jsou významná ustanovení upravující rozpočtové určení jednotlivých daní, poplatků a jiných obdobných peněžitých plnění. Jednotlivá rozpočtová určení však jsou konstruována tak, že buď odkazují na všechny místní rozpočty daného typu, například všechny obecní rozpočty,¹⁵¹⁾ s tím, že rozklíčování výnosů na úroveň jednotlivé entity, v tomto případě jednotlivé obce, je zákonem vymezen pouze rámcově a jeho konkretizace je ponechána na podzákonném předpisu,¹⁵²⁾ nebo odkazují na rozpočet konkrétního územního celku, kterého se předmět daně úzce dotýká.¹⁵³⁾

Na okraj lze z vlastní zkušenosti autora, který působí mimo jiné jako daňový legislativec v Ministerstvu financí, poznamenat, že Senát je aktivní právě při projednávání návrhů upravujících rozpočtové určení daní, protože se tím snaží získat prostředky pro obce. K přijetí libovolných závěrů v této oblasti, které by přesáhly anekdotickou zkušenost a vnitřní pocit autora, by však bylo nutné provést samostatný výzkum v této oblasti, například analýzou senátních stenoáznamů.

4.4. Ostatní veřejné rozpočty

Vliv Senátu na ostatní veřejné rozpočty je zcela marginální, protože tyto se zpravidla neřídí ani jedním zákonem upravujícím rozpočtový proces, ani není jinak stanovena podrobná úprava rozpočtového procesu, případně je tento plně svěřen orgánům dané právnické osoby, které veřejný rozpočet náleží, jako například v případě České národní banky.¹⁵⁴⁾

¹⁴⁹⁾ Čl. 100 odst. 1 Ústavy.

¹⁵⁰⁾ Zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „malá rozpočtová pravidla“).

¹⁵¹⁾ Srov. např. § 4 zákona č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení výnosů některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům (zákon o rozpočtovém určení daní), ve znění pozdějších předpisů, nebo § 7 odst. 1 písm. b) zákona č. 187/2016 Sb., o dani z hazardních her, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁵²⁾ Srov. např. vyhlášku č. 429/2017 Sb., o procentním podílu jednotlivých obcí na částech celostátního hrubého výnosu daně z přidané hodnoty a daní z příjmů.

¹⁵³⁾ Srov. např. § 100 odst. 5 zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů.

¹⁵⁴⁾ § 5 odst. 2 písm. b) zákona č. 6/1993 Sb., o České národní bance, ve znění pozdějších předpisů.

5. Závěr

V úvodu jsem si položil tři výzkumné otázky. Ve shrnutí článku se pokusím na ně odpovědět na základě výše uvedených poznatků.

5.1. *Jaký je vliv Senátu na veřejné rozpočty?*

Vliv Senátu na veřejné rozpočty je podle očekávání nízký a pouze zprostředkovaný. Senát nemá právo projednávat a schvalovat státní rozpočet ani na plénu, ani ve svých výborech. V případě státního rozpočtu má vliv pouze na kapitolu týkající se přímo Senátu. V případě ostatních veřejných rozpočtů nemá přímý vliv žádný.

Senát může ovlivnit rozpočtové určení daní, a tím i celkový objem prostředků, se kterými lze operovat na příjmové straně těchto rozpočtů. Ani tímto zásahem, který navíc musí být aprobován Poslaneckou sněmovnou, však zpravidla nemůže přímo ovlivnit výši příjmové strany určitého veřejného rozpočtu, protože rozpočtové určení je zpravidla navázáno na celou skupinu veřejných rozpočtů. Senát se však podílí na přijímání zákonů, které mohou vést ke vzniku mandatorních výdajů, nebo daňových zákonů. Kvantifikace skutečného dopadu tohoto nepřímého vlivu by si pak vyžádala samotnou studii spíše ekonomického charakteru.

5.2. *Jaký má důvod to, že státní rozpočet schvaluje pouze Poslanecká sněmovna?*

Skutečné okolnosti omezení působnosti Senátu se bohužel nepodařilo odhalit.

Z *ex post* vyjádření ale plynou indicie o tom, že důvodem byla snaha o zamezení dysfunkčnosti vlády v době, kdy by jinak Senátu neodpovědná vláda musela procházet v rámci rozpočtového procesu oběma komorami parlamentu. Ty mohou obecně mít různé politické složení, a tedy i zásadně jiný postoj k vládě. Okolnost, že je státní rozpočet patrně správním aktem v zákonné formě, podle mého názoru nebyla způsobilá dosáhnout vyloučení Senátu z rozpočtového procesu.

Pokud jde o nemožnost přijmout zákonné opatření Senátu ve věci rozpočtu, jde podle mého názoru o kombinaci toho, že rozpočet je i za běžných okolností vyloučen z působnosti Senátu, a zároveň jde o pokračování federální tradice, podle které se orgán náhradně vykonávající zákonodárství neusnází na státním rozpočtu.

S výše zmíněným ale nekoresponduje to, že Senát má působnost v oblasti přijímání a rušení zákonů, které rozpočet nepřímo ovlivňují, ať již jde o mandatorní výdaje nebo o rozpočtové určení daní. Senát sice nemá při schvalování těchto zákonů poslední slovo, ale i tak by v těchto případech mohla mít vláda problémy, pokud by byl Senát dominován opoziční stranou, což by ji mohlo přiblížit k onomu momentu dysfunkčnosti, před kterým varoval Ústavní soud. Přesto tyto zákony z působnosti Senátu vyňaty nejsou.

5.3. Je obvyklé, aby schvalování státního rozpočtu bylo výlučnou doménou pouze jedné komory parlamentu?

Nejde vůbec o obvyklý model. Z provedeného mezinárodního srovnání plyne, že ve všech posuzovaných státech, s výjimkou Rakouska, je druhá komora zapojena do schvalování rozpočtu, nebo ho alespoň projednává. Posuzované státy byly reprezentanty různých typů států s dvoukomorovými parlamenty, nejvíce posuzovaných států pak bylo z okruhu států typově odpovídajících České republice. Nelze tak přijmout závěr, že by české řešení, kdy je státní rozpočet zcela vyloučen z působnosti druhé komory, bylo typické. Naopak se zdá, že typické je, aby druhá komora státní rozpočet projednávala a schvalovala. To podkopává argumenty, které zazněly v judikatuře Ústavního soudu o momentu dysfunkčnosti pro vládu, pokud by byl Senát připuštěn do rozpočtového procesu. Tuto skutečnost ostatně podporuje i komparace historická, kdy za dobu trvání Československa platilo, že když už tento stát měl druhou komoru, tak bez ohledu na její sílu mohla projednávat státní rozpočet a činila tak.

5.4. Celkové shrnutí

Nepovažuji vyloučení Senátu z procesu přijímání státního rozpočtu za vhodné. Důvodem je to, že Senát se podílí na schvalování zákonů, které mají rozpočtové dopady. Mám tedy za to, že by se měl určitou měrou podílet i na přijímání státního rozpočtu, i kdyby měl třeba jen konzultativní roli. Mám za to, že jednání Senátu by se tak mohlo stát rozpočtově odpovědnější, ať již jde o různé návrhy zákonů, které mají přímý rozpočtový dopad, zmíněné zákony zakotvující mandatorní výdaje nebo daňové zákony, ale i o libovolné jiné zákony, protože nakonec téměř každý zákon se v rozpočtu nějakým způsobem projeví, ať již na příjmové, nebo spíše na jeho výdajové straně.

Shrnutí:

Senát Parlamentu České republiky neschvaluje státní rozpočet a tento stav je obecně přijímán jako samozřejmý a přirozený. To však neznamená, že by Senát neměl na státní rozpočet, ale i další veřejné rozpočty, vliv žádný. Článek se zabývá otázkou, jaký je, byť i nepřímý, vliv Senátu na veřejné rozpočty a zda je vyloučení jedné parlamentní komory z projednávání rozpočtu obvyklé, ať už historicky na území dnešní České republiky, nebo v mezinárodním srovnání. V článku je také věnována pozornost možným příčinám toho, že je Senát z projednávání státního rozpočtu vyloučen.

Senate's Influence on Public Budgets – summary:

The Senate of the Parliament of the Czech Republic does not approve the state budget, which is generally accepted as an obvious and natural status. However, that does not mean that the Senate do not have any influence on the state budget

or other public budgets at all. The main research topic of the article addresses a question of what the influence of the Senate on the public budget is, be it direct or indirect, and if the exclusion of one parliamentary chamber is a norm, whether historically in the territory of the Czech Republic or internationally, or not. Moreover, the article focuses on possible causes for the Senate to be excluded from the state budgetary process.