

HISTORIE A SOUČASNOST

Senát Národního shromáždění Republiky československé

Jan Kysela*

Senát, druhá komora parlamentu meziválečného Československa, se již za své existence těšil pověsti zbytečné instituce. Tato pověst ještě zesílila v letech poválečných a mj. přispěla k tomu, že již nebyl obnoven; možná dokonce i k tomu, že při tvorbě nové ústavy vznik dvoukomorového parlamentu nikdo vážně nenavrhoval. Přesto byl jedním z explicitních důvodů zřízení dvoukomorového parlamentu v samostatné České republice právě odkaz na tradice První republiky a první úplnou ústavu, ústavní listinu z roku 1920.¹ Páté výročí ustavení Senátu Parlamentu ČR tak může být vhodným stimulem stručného pojednání o prvore-

publikovém dvoukomorovém parlamentu, jeho vzniku a roli.²

I. 1918–1920: DVOUKOMOROVÝ PARLAMENT ANO ČI NE?

V roce 1918 nebyl v rodícím se Československu osud příliš nakloněn úvahám o dvoukomorovém parlamentu. Celé státní zřízení nebylo plodem hlubokomyšlných úvah, nýbrž, přinejmenším zpočátku, revolučního dění. Vždyť ještě zákon ze dne 28. října 1918

* JUDr. Jan Kysela, Ph.D., Kancelář Senátu, Právnická fakulta UK v Praze

¹ Viz např. vystoupení sekretáře vládní komise pro přípravu Ústavy ČR Cyrila Svobody na konferenci „Idea české státnosti“, konané na sklonku října 1992 na Pražském hradě, nebo programové „Zásady Ústavy České republiky zpracované den 18. 7. 1992“ z dílny Komise předsednictva ČNR pro Ústavu ČR.

² Základem tohoto článku je, ve srovnání s ním rozsahem zhruba poloviční, kapitola druhá „První republika“ části třetí „Dvoukomorové parlamenty v naší minulosti“ autorovy monografie „Senát Parlamentu České republiky v historickém a mezinárodním kontextu. Příspěvek ke studiu dvoukomorových soustav“ (Praha, 2000), str. 81–90.

č. 11/1918 Sb. z. a n., o zřízení samostatného státu československého, stanovil v čl. 1: „Státní formu československého státu určí Národní shromáždění ve srozumění s Československou národní radou v Paříži. Organem jednomyslné vůle národa a také vykonavatelem státní svrchovanosti je Národní výbor.“ Ani to, zda má být nový stát republikou nebo monarchií nebylo v danou chvíli jasné, tím méně pak detailnější podoba nejvyšších státních orgánů.

Ve válečném roce 1918 se zdály být dosavadní zastupitelské sbory příliš svázané s mocnářstvím na to, aby z nich mohlo vyrůst pro nový stát něco přínosného. Politický život byl výrazně poznamenán válkou: zemský sněm, instituce zřejmě méně demokratická než vídeňská říšská rada, nepracoval vůbec, říšská rada se stále více štěpila podle národního klíče. Byli to ostatně němečtí poslanci říšské rady, kteří již 21. října 1918 ustavili Prozatímní Národní shromáždění Německého Rakouska (Deutschösterreich), čímž nad slunce jasněji sdělili dynastii a říši, že s nimi již nepočítají. Čeští poslanci říšské rady se navíc, vzhledem k pozdějšímu vývoji, poněkud diskvalifikovali prohlášením předsednictva Českého svazu, jenž byl klubem českých poslanců, jímž byla počátkem roku 1917 deklarována oddanost monarchii. Platformou nového parlamentu se tak v podmínkách dokonalého odcizení stávajícímu parlamentnímu životu stal orgán domácího odboje – Národní výbor. Jednalo se o odbojovou platformu ustavenou v roce 1918; předchozí loajalistický Národní výbor zastavil činnost v roce 1917. Rozšířením Národního výboru z původních 38 na 254 členů delegováním poslanců politickými stranami podle klíče respektujícího výsledek voleb do říšské rady v roce 1911 vzniklo Revoluční Národní shromáždění působící na základě prozatímní ústavy a jejích doplňků.³ Modifikací citovaného klíče bylo doplnění slovenských zástupců; v novém parlamentu nebyli po celou dobu jeho trvání účastní českoslovenští Němci ani zástupci jiných národností.⁴

Revoluční Národní shromáždění zůstalo, přes dílčí změny ve svém složení, tzn. personální obměnu poslanců či posílení slovenského klubu, po celou dobu svého

trvání jednokomorovým. Jedním z jeho klíčových úkolů bylo schválení nové ústavy. Teprve poté měly proběhnout nové volby.⁵

Nová ústava byla připravována od podzimu roku 1919 v součinnosti vlády, zejména ministra vnitra agrárníka Antonína Švehly, a osmnáctičlenného ústavního výboru Revolučního Národního shromáždění, jehož předsedou byl sociální demokrat dr. Alfred Meissner. Osnovu ústavní listiny, která byla v lednu a únoru 1920 projednávána ústavním výborem, připravil odborový přednosta ministerstva vnitra a hlavně profesor ústavního práva Jiří Hoetzel.

Ještě předtím, v červenci 1919, byla provedena anketa ústavního výboru o dvoukomorovém systému. Zástupci sociální demokracie a strany lidové (dr. A. Meissner a dr. J. Dolanský) se vyslovili pro jednokomorový parlament korigovaný buď vetem prezidenta republiky, nebo sborem odborníků. Druhou koncepcí, podporovanou agrárníky, byl přímo volený senát s věkovým censem nebo nepřímý volený senát podle francouzského vzoru.⁶ Třetí pojetí bylo založeno na stavovské komoře, resp. korporativní sněmovně, s hlasem spíše poradním. Národní demokracie navrhovala částečné jmenování senátorů prezidentem republiky.

Anketa ukázala na dva základní účely zřízení druhé komory: 1) zdokonalit zákonodárství hlasem lidí zkušených a odborníků, 2) vyvážit sněmovnu volenou všeobecným volebním právem.⁷

I.1 DISKUSE O NÁVRHU ÚSTAVNÍ LISTINY

Hlava druhá, pojednávající o zákonodárné moci, byla předmětem četných sporů a zřejmě vůbec nejkonfliktnější hlavou ústavní listiny. Zatímco vláda a řada politických stran (agrární, národně demokratická, slovenský klub) vyhodnotily zkušenosti s prací jednokomorového parlamentu jako nepříliš uspokojivé a předpokládaly tedy pro příště parlament dvoukomorový, strana sociálně demokratická a zprvu též katolická strana lidová se proti takovému záměru ostře postavily.⁸ Pokládám za účelné připomenout si ve stručnosti argumenty obou stran, a to už proto, že

³ Zákon č. 37/1918 Sb. z. a n., o prozatímní ústavě.

⁴ K tomu viz např. KLIMEK, A.: *Počátky parlamentní činnosti v Československu*, in: *Parlamentní zpravodaj č. 9/96–97*.

⁵ Rozhodnutí o tom, že novou ústavu přijme ještě nevolené Revoluční Národní shromáždění bylo motivováno hlavně nepřítomností Němců v řadách jeho poslanců. Němci se totiž ocitli v Československu poněkud nedobrovolně a nechovali se tudíž příliš loajálně. Na české straně proto nebylo valné chuti připustit je k tvorbě pro další osud státu klíčového dokumentu. Avšak skutečnost, že ústavní listina byla přijata nevoleným revolučním orgánem (sborem delegátů politických stran) vedla FRANTIŠKA VAVŘÍNKA, ve shodě s představiteli německé menšiny, k jejímu zařazení mezi ústavy oktrojované. Blíže k tomu viz: PEROUTKA, F.: *Budování státu* (Praha, 1991), nebo PAVLÍČEK, V., HRBEJKA, J.: *Ústava a ústavní řád České republiky – 1. díl Ústavní systém* (Praha, 2. vyd. 1998), str. 27.

⁶ Ústavní listina operuje se „senátem“ a „poslaneckou sněmovnou“ psanými s malými počátečními písmeny; témuž úzu odpovídá dobová literatura. Pokouším se toho držet rovněž: tam, kde píš o „Senátu“ s velkým počátečním písmenem, míním stávající Senát nebo zahraniční druhé komory, případně přejímám takto formulované citace jiných autorů.

⁷ PEŠKA, ZD.: *O dvoukomorové soustavě* (Praha, 1926), str. 186 a násl.

⁸ Rozpaky z činnosti jednokomorového Národního shromáždění patřily, vedle snahy o připodobnění se nejlepší světovým ústavám a nedůvěry vůči poslanecké sněmovně volené velmi širokým volebním právem, mezi důvody rozhodujícími o zřízení senátu také podle FERDINANDA PEROUTKY.

se s nimi setkáváme vlastně od sklonku 18. století dodnes.⁹

Podle sociálních demokratů máme ještě v živé paměti „naší“ druhou či horní komoru – panskou sněmovnu říšské rady. Ta byla sborem svrchovaně konzervativním a aristokratickým, oporou dynastie, brzdou pokroku. Nová, lidová republika chce kráčet vpřed, ne se nechat strhávat zpět závažím v podobě horní sněmovny. Senát je navíc nepopulární mezi dělníky (*Meissner*).

Suverenita lidu jest jediná a nedílná, pročť jí není možné svazovat ani štěpit institucí parlamentu dvoukomorového. Vždy hrozí ochromení jeho demokratičtější složky složkou méně demokratickou, vždy hrozí ochromení vůle parlamentu.

„Aristokratická“ sněmovna je v demokracii nepřijatelná, dvě „lidové“ sněmovny jsou zbytečné.

Odpůrcům senátu bylo oponováno poukazem na zahraniční vzory hodné následování: „Téměř ve všech ostatních civilizovaných státech, zvláště v těch, jež nám mohly být vzorem daným historií, skládá se zákonodárný sbor ze dvou komor.“¹⁰ Pouze nejméně konsolidované státy mají parlament jednokomorový. Některé latinskoamerické země se dokonce po neúspěšném experimentu vrátily zpět k dvoukomorovému parlamentu.

Pokud jde o vůli lidu, platí prostě ve státech s dvoukomorovým parlamentem, že jejím výronem je shodné usnesení obou komor. Na tento fakt upozorňuje jak klasik *Charles de Montesquieu*, tak tehdy oblíbený a hojně citovaný *Georg Jellinek*, který uvádí, že „v mnohosti svých orgánů projevuje se vždy jedna a táž moc“¹¹, což dle jeho soudu *Rousseau* nepochopil: „Vůle parlamentu je bezprostředně vůlí lidu.“¹² Situace je přece analogická s vydáváním vůle kolektivního orgánu za vůli všech jeho členů; zde se jen vůle zákonodárného sboru skládá ze shodné vůle jeho dvou částí.

Argumentace proti dvoukomorovému parlamentu nedělitelností obecné vůle je argumentací *Rousseauových* následovníků, ať již jde o *Rabauta Saint-Etienne*, anebo o *Benjamina Franklina* s jeho metaforickou anekdotou o hadu s dvěma hlavami, který se při cestě k vodě zarazil o kůl – jedna hlava chtěla tak dlouho vpravo a druhá hlava vlevo, až had zahynul žízni.

Inspirační třetí námitky proti bikameralismu je slavný *Sieyesův* výrok o škodlivosti druhé komory silné a zbytečnosti druhé komory slabé. Podle oponentů ale demokratická legitimita obou komor nemusí, a z hlediska jejich účelu ani nesmí, znamenat, že jsou stejné: „... obě sněmovny jsou na sobě pokud možno nezávislé, liší se navzájem co do svého vzniku a složení a při tom přece reprezentují vůli celého národa, nikoli pouze jeho jednotlivých složek.“ Proti přílišné konformitě obou komor „... bude nejlepším obráncem samozřejmě a rozumná rivalita, daná stejnou důležitostí obou komor.“¹³ Stejnosti, resp. identity složení mohou bránit rozdíly v aktivním a pasivním volebním právu, ve způsobu a času konstituování apod. Např. *Zdeněk Neubaauer* spatřoval klíč k odlišování komor v nestejně délce jejich volebního období, který bude tu či onu komoru proměnlivě vybavovat novějším a *eo ipso* silnějším mandátem od voličů motivujícím ji ke sporům.¹⁴

Mezi praktickými důvody, jež měly svědčit zřízení druhé komory, byly uváděny zejména ty, jež jsou přebírány již od *Federalistů*¹⁵: Dvoukomorový parlament je pojistkou proti omylnosti, a to na obou stranách zákonodárného sboru. Paralelní činnost dvou komor je prevencí ukvapených rozhodnutí či přílišného a potenciálně škodlivého vlivu vůdců v jediném kolektivu.¹⁶

„Existence senátu zaručuje daleko důkladnější, opětné projednání věci před jiným forem, jinými osobami, a nezřídká i z jiného hlediska. A to právě nejvíce mluví pro systém dvoukomorový.“¹⁷ Již sama existence druhé komory vede komoru první k větší obezřet-

⁹ Zdrojem informací o tehdejších diskusích je kromě *Peroutkova díla cit. v pozn. 5 a díla Peškova cit. v pozn. 7* např. obsáhlá výroční publikace vydaná předsednictvím poslanecké sněmovny a senátu „*Národní shromáždění Republiky československé v prvním desetiletí*“ (Praha, 1928), str. 444–465, nebo „*Zpráva ústavního výboru k ústavní listině Československé republiky*“ (tisk 2421 ze zasedání Národního shromáždění československého roku 1920), přednesená zpravodajem dr. VÁCLAVEM BOUČKEM; zpráva je kromě komentáře k ústavní listině také pozoruhodnou komparativní a historickou studií. Stručnější, alespoň z našeho hlediska, je „*Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona, kterým se uvozuje ústavní listina*“. Obě zprávy jsou přetištěny in: „*Ústavní listina Československé republiky*.“ Její znění s poznámkami uspořádali Fr. Weyr a Zdeněk Neubaauer (Praha – Brno, 1931). Vynikající je „*Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona o složení a pravomoci senátu*“ z pera prof. Hoetzela (součást tisku 2423 ze zasedání Národního shromáždění československého roku 1920). Jednání ústavního výboru podrobně dokumentuje BROKLOVÁ, E.: *První československá ústava. Diskuse v ústavním výboru v lednu a únoru 1920* (Praha, 1992).

¹⁰ *Národní shromáždění Republiky československé v prvním desetiletí* (Praha, 1928), str. 445. Jde o závěr převzatý z *Důvodové zprávy k vládnímu návrhu zákona o složení a pravomoci senátu* (tisk 2423 ze zasedání Národního shromáždění československého roku 1920).

¹¹ JELLINEK, G.: *Všobecná státověda* (Praha, 1906), str. 531–532.

¹² Tamtéž, str. 617.

¹³ *Dílo cit. v pozn. 10*, str. 446.

¹⁴ NEUBAUER, Z.: *Význam senátu podle ústavy československé*, in: *Všehrd č. 7–8/1924*, str. 169–171.

¹⁵ HAMILTON, A., MADISON, J., JAY, J.: *Listy Federalistů* (Olomouc, 1994).

¹⁶ Z novější literatury k této tezi viz např. HACKER, A.: *The study of politics* (New York, 1973), str. 94, nebo HAAS, CH. M.: *Zweite Kammer erster Klasse: der US – Senat*, in: RIESCHER, G., RUSS, S., HAAS, CH. M. (Hrsg.): *Zweite Kammern* (München und Wien, 2000), str. 41.

¹⁷ *Dílo cit. v pozn. 10*, str. 446.

nosti a důkladnosti, musí počítat s tím, že se jejím dílem ještě někdo další kvalifikovaně zabývá.¹⁸

V neposlední řadě je dvoukomorový parlament projevem dělby moci – brání přílišné koncentraci moci v jednokomorovém parlamentu. Dvě různé skupiny lidí podléhají obtížněji dojmu, že stát jsou oni. Řečeno se zpravodajem ústavní listiny dr. V. Boučkem, jenž parafrázoval Johna Adamse, jednoho z otců zakladatelů Spojených států amerických: „Nutnost dvou komor odůvodňoval líčením vad jediné sněmovny: podléhá neřestem, nerozváznostem a křehkostí jako jednotlivce; jedná ukvapeně, dá se strhnouti vášní, nadšením a náladou; je hrabivá, vymyká se břemenům, která uvaluje na jiné; je chtivá moci, mohla by se prohlásiti za trvalou a zbaviti tak kontroly voličstva.“¹⁹ Či v obdobném duchu o Senátu francouzské III. republiky: „Senát, který vytvořila, měl být zárukou svobody, hrází despotismu jediného shromáždění, jež by mělo přímo či nepřímo v rukou takřka celou státní moc.“²⁰

Připomeňme jen, že s despotismem jediného shromáždění měla neblahou zkušenost cromwellovská Anglie, franklinovská Pennsylvanie i robespierrovská Francie. Z těchto zkušeností vyvodily jmenované země ve svých ústavách závěry, jež při tvorbě ústavní listiny významně působily zvláště na představitele občanských stran.

To, že se senát nakonec v ústavní listině objevil, bylo dáno nutností dosáhnout konsensu alespoň mezi českými a slovenskými politickými stranami, když to nebylo možné se stranami národnostních menšin. Ústavní listina byla vydařeným plodem kompromisu: vedle dvoukomorového parlamentu bylo snad nejvýznamnější úlitbou jedněm druhým koncipování vztahu státu a církvi.

Rozhodnutí o ústavním zakotvení druhé komory však ještě nebylo rozhodnutím o její konkrétní podobě a roli. Např. Československá strana socialistická prosazovala od roku 1918 tzv. hospodářskou sněmovnu s poradním hlasem vůči sněmovně politické. Koncepce korporativních komor měla svůj původ již v konstitučních diskusích 19. století; tehdy se zvažovalo zřízení třetí parlamentní komory reprezentující organizované zájmy. Korporativní sněmovny se později staly jedním z prvků programů křesťansko-sociálních stran; po 1. světové válce šlo o téma frekvencované ve Velké Británii a následně i v Itálii, Španělsku, Rumunsku,

Polsku, Francii, Irsku, Bavorsku a na sklonku 20. století též ve Slovinsku.²¹ Vláda měla být podle socialistů odpovědná oběma sněmovnám. Hospodářská sněmovna, rada či parlament mohla být podle některých představitelů zastupitelským orgánem kontrolujícím hospodářské aktivity vlády a státních podniků a podléjícím se na legislativní činnosti, podle jiných stavovskou reprezentací složenou z delegátů profesních skupin, oslabující moc politických stran. V poměrech První republiky ale byly politické strany namnoze zakotveny právě ve stavech – typicky agrárníci – hospodářská komora by tedy paradoxně jejich moc mohla dále posílit.²²

Diskuse o podobě senátu v ústavním výboru pokračovaly jak nad osnovou ústavní listiny, tak nad návrhem zákona o složení a pravomoci senátu.

Osnova ústavní listiny předpokládala kompletně volený senát s osmiletým volebním obdobím. J. Hoetzel přitom zprvu doporučoval třetinu senátorů jmenovaných prezidentem republiky nebo veřejnoprávními korporacemi. Po vzoru řady parciálně se obměňujících druhých komor, zvláště USA a Francie, měla být v zájmu vyvažování měnicích se zájmů voličů po čtyřech letech volena vždy polovina senátorů. Princip částečného obměňování však byl v samém závěru diskusí bez hlubší debaty opuštěn v obavě před příliš častými volbami; Alois Rašín jednoduše argumentoval vysokými náklady.

Aktivní a pasivní právo do obou komor bylo odlišeno věkovým censem.

Hoetzel původně zamýšlel koncipovat senát jako nerozpustitelnou komoru kvůli kontinuitě zákonodárné moci. Tento návrh ale neakceptovala již vláda; kontinuita výkonu zákonodárné moci jednou z komor byla posléze vyloučena i § 29 úst. listiny („Zasedání obou sněmoven se začíná a končí vždy zároveň.“), z něhož se dovozovalo, že byla-li jedna komora rozpuštěna, nemůže druhá zasedat. V takové situaci přebírá roli zákonodárce Stálý výbor.²³

Vláda měla být odpovědná pouze poslanecké sněmovně, neboť i obhájci silného senátu uznávali, že vláda nemůže být vydána napospas dvěma eventuelně rozdílným většinám. V tomto smyslu působil příklad francouzské III. republiky spíše negativně: nerozpustitelný Senát zde mohl vyslovit nedůvěru vládě, případně jí zamítnout rozpočet, a vláda nejenže jej nemohla rozpustit, nýbrž navíc potřebovala jeho souhlas k roz-

¹⁸ Tento postřeh potvrzuje i moderní empirická literatura: např. TSEBELIS, G., MONEY, J.: *Bicameralism* (Cambridge, 1997), str. 4–5. Podle těchto autorů má určitý vliv na legislativní proces i sebeslabší druhá komora, neboť s jejími postoji alespoň v určitých situacích (naléhavost apod.) kalkulují poslanci komory první. U nás se předběžné vyjednávání mezi zástupci komor začíná uplatňovat při projednávání návrhů zákonů vyžadujících souhlas obou komor, např. novely zákona o volbách do obecních zastupitelstev či návrhu ústavního zákona o referendu, s odhady reakcí Senátu se však můžeme setkat i v dalších případech.

¹⁹ *Zpráva ústavního výboru k ústavní listině Československé republiky* (tisk 2421 ze zasedání Národního shromáždění československého roku 1920), str. 6.

²⁰ BROKLOVÁ, E.: *První československá ústava. Diskuse v ústavním výboru v lednu a únoru 1920* (Praha, 1992).

²¹ *Dílo cit. v pozn. 2*, str. 25–26 a 65–69, resp. KYSELA, J.: *Bikameralismus a demokracie*, in: *Právník č. 2/2002* (t.č. v tisku).

²² BROKLOVÁ, E.: *Československá demokracie. Politický systém ČSR 1918–1938* (Praha, 1992), zejm. str. 140–142.

²³ *Ústavní listina Československé republiky. Její znění s poznámkami uspořádal* FR. WEYR A ZD. NEUBAUER (Praha – Brno, 1931), str. 27.

puštění Poslanecké sněmovny. Vedla-li v Československu k poválečnému odklonu od bikameralismu zkušenost se slabým senátem, v případě Francie k témuž směřovala zkušenost se Senátem příliš silným a nekontrolovaným. Kombinace vlády odpovědné druhé komoře, která je rozpustitelná, je méně výjimečná: setkáváme se s ní v Itálii a Rumunsku – zásada rovnosti zbrání umožňuje kompenzovat oprávnění Senátu vyslovit vládě nedůvěru oprávněním vlády komoru rozpustit. Vychází se totiž z toho, že právo rozpustit parlament je pro vládu tím, čím je pro parlament možnost vládu propustit: nejsou-li zpravidla vlády druhým komorám odpovědné, je z tohoto hlediska právo je rozpouštět nadbytečné, a naopak.²⁴

Posláním senátu mělo podle vládního návrhu být korigování zákonodárné činnosti poslanecké sněmovny.

Sociální demokracie byla zásadním odpůrcem senátu. Byla jej ochotna strpět pouze za předpokladu, že bude zcela demokratický, tzn. beze zbytku volený co nejvíceobecnějším volebním právem, a bude fungovat jako „korektiv Poslanecké sněmovny pro případ, že by v zákonodárné činnosti nějak pochybila.“ *Meissner* mluví o tom, že pozdrzení v zákonodárném procesu umožní nové uvážení.²⁵

Takový postoj levicových stran není v mezinárodním srovnání nijak překvapující, právě naopak. Kritika aristokratických sněmoven 19. století často přerostla v kritiku druhých komor jako takových, a to kritiku ze strany labouristů ve Velké Británii, socialistů ve Francii či sociálních demokratů v Rakousku. Právě mluvčí posledně jmenovaných, poslanec *Robert Danneberg*, v roce 1920 prohlásil v rozpravě o návrhu spolkové ústavy: „My máme Spolkovou radu za vůbec nadbytečné zařízení: proto, když ji nebylo možné zabránit, je zde ve své kompetenci omezena na minimum a nebude moci blokovat zákonodárství. Je ve svých kompetencích omezena na minimum a její složení nebude od složení Národní rady příliš odlišné, takže také nebude možné mluvit o falšování demokracie, jež bylo plánováno v ústavních návrzích minulého roku.“²⁶ V Rakousku byla největší obava z vytvoření nějaké nové panské sněmovny stojící nad sněmovnou lidovou. Podobné pohnutky se promítly do odmítnutí reformy Sněmovny lordů po 2. světové válce, neboť její aristo-

kratický charakter labouristům umožňoval odůvodnit odpor proti jejím výraznějším zásahům do politického dění v éře demokracie; naopak demokratizace by byla nesporně doprovázena debatou o jejím možném posílení.

Na opačné straně pře tehdy stála národní demokracie: „Druhá komora má být brzdou radikalismu a první komora má být stimulací druhé komory.“ (*Adolf Stránský*)²⁷ Vláda má být odpovědná pouze poslanecké sněmovně, proto senát nemůže blokovat rozpočet, neboť tím by vládě znemožňoval vládnout; *de facto* by ji svrhnul. „Ale ve všem ostatním musí být senát naroveň poslanecké sněmovně, jinak nemá žádného smyslu. Senát neměl by přece být pouhým komitétem, který by snad redigoval určité zákony.“ (*Stránský*)

Z řad národních demokratů se také ozývaly návrhy na jiný způsob konstituování druhé komory než je ustavení všeobecnou volbou; korespondovaly původním námětům *Hoetzelovým*. Prof. *František Weyr*, jenž byl jedním z národnědemokratických členů ústavního výboru, navrhol senát složený ze 150 volených a 25 jmenovaných členů: „Druhou komoru činí politiky cennou to, že se v ní najde více politické zkušenosti a inteligence než ve sněmovně poslanecké.“ K zajištění tohoto očekávání měl podle jedné z národnědemokratických variant prezident republiky jmenovat z vynikajících osob 25 senátorů, další skupinou měli být virilisté, třetí kategorii senátorů měli tvořit delegáti určitých korporací, přičemž se jako problém jevílo nedostatečné zakotvení zájmových korporací ve společnosti, a konečně 150 senátorů mělo být volených v přímých a všeobecných volbách.

Jiný národnědemokratický poslanec, již zmíněný dr. *A. Stránský*, navrhoval 150 přímo volených senátorů, doplněných 50 senátory delegovanými obchodními komorami, zemědělskými radami a odbory. Virilními senátory by byli rektori vysokých škol.

Modely podobně kombinovaného ustavování byly tehdy obvyklé ve Španělsku, Itálii, Belgii či Rumunsku.²⁸ Dnes se s jejich recepcí setkáváme mj. v nejuvěšších úvahách o reformě Sněmovny lordů.²⁹

Realistický poslanec *V. Bouček*, důvěrník prezidenta *Masaryka*, předložil v roce 1919 za skupinu navrho-

²⁴ AMELLER, M.: *Parliaments. A Comparative Study on the Structure and Functioning of Representative Institutions in Fifty-Five Countries* (London, 2. vyd. 1966), str. 285.

²⁵ Tato i další citace z debat ústavního výboru viz *dílo cit. v pozn. 20*.

²⁶ SCHEFBECK, G.: *Zur Entstehung des Bundesrates*, in: SCHAMBECK, H. (Hrsg.): *Bundesstaat und Bundesrat in Österreich* (Wien, 1997), str. 341.

²⁷ Zde je lakonicky formulován vztah obou komor jako „motoru a brzdy“, na kteréžto téma si v létě 2001 vyměňovali své názory poslanec ZDENĚK JIČÍNSKÝ: *Svár brzdy a motoru* (Právo, 1. 8. 2001) a senátoři PETR PITHART: *Senátní návrh není výlet do posilovny* (Právo, 9. 8. 2001) a JIŘÍ STODŮLKA: *Brzda a motor podruhé* (Právo, 20. 8. 2001).

²⁸ Viz např. KYSELA, J.: *Regionální druhé komory v západní Evropě*, in: *Politologický časopis č. 3/2000*, a též: *Rumunský Senát – případ dvou identických komor*, in: *Senát č. 4/2001*.

²⁹ *Royal Commission on the Reform of the House of Lords: A House for the Future* (London, 2000).

³⁰ *Návrh dr. Boučka, Slavíčka a soudr., aby vydán byl zákon ústavní* (tisk 671 ze zasedání Národního shromáždění československého roku 1919).

vatelů alternativní návrh ústavy.³⁰ Dovolím si jej obšírněji citovat, neboť jde o jedinou alternativu pozdější vládní osnovy, zajímavou též konstrukcí parlamentu.

Návrh předpokládal zřízení jednokomorového parlamentu – 250 členné poslanecké sněmovny – a jejího poradního sboru: „Moc zákonodárnou vykonává lid za účasti poslanecké sněmovny, jíž k ruce se dává sbor poradní...“ Lid měl přímo rozhodovat o ústavních zákonech a o těch obyčejných zákonech, kde poslanecká sněmovna nerespektovala stanovisko poradního sboru (komory odborníků). Ten se měl skládat z prezidentů nejvyšších soudů, rektorů a děkanů vysokých škol, předsedů zemědělských rad, obchodních a živnostenských komor, komor advokátních, lékařských a inženýrských, notářských komor v Praze a Brně, předsedů úrazových pojišťoven a nemocenských pokladen s více než 5 tisíci členy.

Těžiště vztahu poslanecké sněmovny a poradního sboru tkvělo v § 15: „Poradnímu sboru náleží, aby ve lhůtě jemu poslaneckou sněmovnou dané, nebo nebyla-li mu dána, do měsíce ode dne, kdy mu byla osnova poslaneckou sněmovnou usnesená dodána, buď projevil s osnovou souhlas nebo dal poslanecké sněmovně radu, jak ji změnit. Nevysloví-li se včas, znamená to, že souhlasil. Přijme-li poslanecká sněmovna radu jí danou jen částečně, náleží poradnímu sboru, aby se znovu o osnově usnesl. Poradí-li sněmovně opět změny a ona na ně nepřistoupí, státní rada (tj. vláda) předloží osnovu sněmovní i navržené změny voličstvu k rozhodnutí.“

Pomineme-li skutečnost, že není upravena situace, kdy poslanecká sněmovna vůbec (ani částečně) nepřistoupí na radu poradního sboru (to je možné dovodit z ustanovení o tom, kdy rozhoduje lid), vidíme poradní sbor tak silný, že takto navržený jednokomorový parlament není v rozporu s *Boučkovým* opakovaným přihlášením se k myšlence parlamentu dvoukomorového.³¹

Všechny podobné návrhy jinak než výlučně přímou volbou ustavovaného silnějšího senátu byly smeteny sociální demokracií, jež také zablokovala veškerou snahu přispět k většímu odlišení obou komor zvýšením aktivního volebního práva pro volby do senátu na 30 let z předtím dohodnutých 26. Nezpochybněvané aktivní volební právo pro volby do poslanecké sněmovny bylo 21 let; pasivní volební právo do sená-

tu bylo stanoveno na 45 a do poslanecké sněmovny na 30 let. Přestože však sociální demokracie dosáhla svého, tj. zcela demokratického senátu slabšího než poslanecká sněmovna, zůstala kritikem dvoukomorového systému jako takového i v období svého ústupu z politického výsluní. Zavedení jednokomorového systému tak patřilo na začátku 30. let k jejím programovým požadavkům.³² Zjevně ji nezviklalo ani to, že předsedou senátu byl v letech 1928–1939 právě její člen *František Soukup*. Podle kritického názoru *Bohumila Baxy*³³ tak v konečném důsledku ústavní listina stojí na bázi kombinované soustavy dvoukomorové, neboť v určitých případech rozporu platí vůle jedné sněmovny za vůli celého Národního shromáždění.³⁴

Zajímavé je, že nikdo, přes rozšířené přesvědčení o nutné, byť nikoliv přílišné odlišnosti obou komor, nepokládal za důležité odlišit volební systémy pro obě komory; uvažovalo se sice též o většinovém systému, ale opět jen shodně pro obě komory. Stejně tak byla opuštěna myšlenka částečného obměňování senátu. Rozdílnost volebního období (8 let senát, 6 let poslanecká sněmovna) se ukázala iluzorní ve chvíli, kdy prezident republiky rozpouštěl obě komory současně: byly tedy plodem téže chvíle, téže nálady voličů. Jejich politické složení bylo víceméně identické (viz dále část III.). Také díky tomu v zásadě platí lakonické konstatování *Pavla Pešky*: „Senát byl přitom koncipován jako obtisk sněmovny poslanecké, což byl kompromis mezi sociálně demokratickým požadavkem jediné komory a stanoviskem konzervativním.“³⁵

Zajímavé je, že zatímco např. *Z. Neubauer* viděl v různé délce volebního období obou komor šanci k profilaci senátu jako komory odlišné od poslanecké sněmovny,³⁶ převažovala obava z přílišných rozdílů v jejich složení, které by mohly vést k častým konfliktům mezi komorami.³⁷ Tato obava se též zřejmě promítala do jejich souběžného rozpouštění. Podle prezidenta *Masaryka* si to tak strany přály, což podle jeho soudu nebylo dobře.³⁸ Z výjimečného institutu se ale touto cestou stalo pravidlo eliminující „jedinou přiležitost zachovat senátu osobitost“.³⁹

V mnoha případech tak selhalo přesvědčení poslance *Boučka*, který v únoru 1920 pravil: „Myslím, že se nezklamám, předpokládám-li, že senátoři téže politické strany nebudou se chtít spokojovati úkolem ssací-

³¹ Referendum jako metoda řešení sporů mezi komorami je z komparativní perspektivy unikátní; poněkud se mu blíží stávající úprava slovinská, případně i irská či rakouská.

³² SUCHÁNEK, R.: *Senát v ústavním systému České republiky* (Práce posluchačů Právnické fakulty č. 65, Praha, 2000), str. 59.

³³ BAXA, B.: *Parlament a parlamentarismus* (Praha, 1924), str. 283.

³⁴ Podřízené postavení senátu pokládal BAXA za oslabující význam dvoukomorového systému a zcela neodůvodněné, neboť obě komory jsou demokratické a lidové, obě vycházejí ze všeobecného volebního práva. Odvolávat se na zkušenosti s panskou sněmovnou je tak zcela iracionální.

³⁵ Viz PAVLÍČEK, V. a kol.: *Ústavní právo a státopis II. díl Ústavní právo České republiky část I.* (Praha, 2001), str. 54.

³⁶ *Dílo cit. v pozn. 14.*

³⁷ *Díla cit. v pozn. 33 a 20.*

³⁸ KLÍMEK, A.: *Boj o Hrad I.* (Praha, 1996), str. 69–70.

³⁹ ZD. NEUBAUER, citováno podle *díla cit. v pozn. 32*, str. 66.

ho papíru pro koncepty poslaneckou sněmovnou jim předložené.“ Uvidíme však ještě, že skutečným důvodem selhávání revizních funkcí nebyla jen ústavní konstrukce československého bikameralismu.

II. ÚSTAVNÍ POSTAVENÍ SENÁTU

Ještě předtím, než se seznámíme s pravomocemi a působnostmi senátu přiznanými mu ústavní listinou, konstatujeme, že byl složen ze 150 nejméně pětáctyřicetiletých členů volených všeobecným volebním právem podmíněným dosažením 26 let věku.

Zdeněk Peška⁴⁰ funkce parlamentních komor rozlišoval na legislativní (nejvýznamnější), spoluúčast na moci výkonné (její kontrolu) a na funkce soudní. K těmto třem základním funkcím byl již tehdy zpravidla přiřazován okruh oprávnění autonomních. Rozvedením tohoto klasického schématu v podmínkách moderního ústavního práva je subtilnější členění *Jana Filipa*, který odlišuje působnosti ústavodárnou, zákonodárnou, organizační a kreační, v základních otázkách zahraniční politiky, v základních otázkách vnitřní politiky, kontrolní a autonomní.⁴¹ *Klaus von Beyme* pohled právníků doplňuje politologickou reflexí funkcí parlamentu, resp. jeho komor, když píše o funkcích reprezentační a artikulační, kontrolní, zákonodárné a rekrutační.⁴²

Dále se přidržuji klasifikace *Filipovy*, neboť je zřejmě nejuplněnější. O přesazích *Beymeho* členění se stručně zmíním v následující části textu.

Vymezení jednotlivých působností je třeba ještě předeslat, že senát nezasedal permanentně, nýbrž scházel se ke dvěma zasedáním v roce; byl schopen se usnášet za přítomnosti třetiny členů.

Podobně jako ve stávající Ústavě, nebyla ústavodárná působnost věnována přílišná pozornost ani v ústavní listině. Platí tedy, že ústavodárný proces mohl být zahájen v kterékoli z komor. K přijetí ústavního zákona bylo třeba usnesení obou sněmoven (§ 42), přičemž § 33 stanovil, že „ke změně této ústavní listiny a jejích součástí“ je třeba třípětinové většiny všech členů v každé sněmovně. Měla snad odlišná dikce obou ustanovení naznačit, že k přijetí ústavních zákonů, které by „neměnily nebo nedoplňovaly ústavní listinu a její součástky“⁴³ není třeba většin kvalifikovaných?

Zákonodárná působnost byla upravena poněkud podrobněji, přesto však řadu otázek řešily až prováděcí zákony nebo parlamentní praxe.⁴⁴ Zákonodárná

iniciativa náležela vládě a oběma sněmovnám: návrh zákona mohla podat skupina nejméně 11 senátorů, resp. nejméně 21 poslanců. Návrhy zákona rozpočtového a branného předkládala výlučně vláda, a to poslanecké sněmovně. V ostatních případech mohla vláda návrh zákona předložit buď poslanecké sněmovně, nebo senátu. Ústavní zákony musely být schváleny oběma komorami, v ostatních případech stačil v určitých případech souhlas komory jediné.

Senát se měl usnést o návrhu zákona, přijatém poslaneckou sněmovnou, do šesti týdnů, poslanecká sněmovna o návrhu zákona, přijatém senátem, do tří měsíců. Lhůty mohly být dohodou sněmoven prodlouženy nebo zkráceny. Pokud se sněmovny ve lhůtě neusnesly, mělo se za to, že souhlasí s návrhem druhé sněmovny.⁴⁵

Poslanecká sněmovna mohla prosadit svou vůli přes odchylný názor senátu o určitém návrhu zákona hlasy nadpoloviční většiny všech poslanců; jde o návrhy zákonů, o nichž jednala nejdříve poslanecká sněmovna. Zamítli-li senát návrh zákona tříčtvrtinovou většinou všech senátorů, musela jej poslanecká sněmovna přehlasovat třemi pětinami všech poslanců; zamítnutím se přitom rozumělo jak zamítnutí, tak pozměnění textu návrhu zákona.

Návrhy senátu byly postoupeny poslanecké sněmovně. Pokud je zamítla a senát se opětovně usnesl o tomtéž návrhu nadpoloviční většinou všech senátorů, musela jej poslanecká sněmovna zamítnout podruhé, tentokrát nadpoloviční většinou všech poslanců. Pokud jej nezamítla, stal se návrh senátu zákonem.

Jak vidno, byl zákonodárný proces zaměřen spíše na vzájemné přetlačování, než na hledání shody mezi komorami pro bikameralismus typické: navržená změna musí být buď přijata, anebo odmítnuta, čímž se znemožňuje postupné vylepšování návrhu zákona třeba i ze strany navrhovatele, což je rys vlastní třeba parlamentním procedurám britské a francouzské.

Ústavní listinou předepsaný průběh zákonodárného procesu byl dále prováděn jednacím řádem obou komor a Stálého výboru Národního shromáždění, jakož i dotvářen parlamentní praxí. Na základě jednacích řádů plnil Stálý výbor také funkci dohodovacího výboru a to tehdy, byl-li pověřen souhlasnými usneseními komor předložit jim zprávu, nejčastěji v podobě kompromisního návrhu, o naléhavém vládním návrhu zákona, resp. o návrhu zákona, na jehož textu se komory neshodly. Stálý výbor se ovšem vymyká převaze dohodovacích výborů svou disparitou: byl složen ze šestnácti

⁴⁰ *Dílo cit. v pozn. 7, str. 193 a násl.*

⁴¹ FILIP, J.: *Vybrané kapitoly ke studiu ústavního práva* (Brno, 2001), str. 256.

⁴² BEYME, K. VON: *Die Parlamentarische Demokratie. Entstehung und Funktionsweise 1789–1999* (Wiesbaden, 3. vyd. 1999), str. 253 an.

⁴³ Čl. I odst. 2 zákona č. 121/1920 Sb. z. a n., kterým se uvozuje ústavní listina Československé republiky.

⁴⁴ Zákony č. 325/1920 Sb. z. a n., o jednacím řádu poslanecké sněmovny Národního shromáždění, č. 326/1920 Sb. z. a n., o jednacím řádu senátu Národního shromáždění, a č. 327/1920 Sb. z. a n., o jednacím řádě Stálého výboru.

⁴⁵ K výkladu toho, co ústavní listina míní dohodou sněmoven viz: KRŮVÁK, R.: *O prodlužování lhůt sněmovnám k projednávání zákonných osnov* (§ 43 odst. 2. Úst. list.), in: *Moderní stát* (roč. II, 1929), str. 65–68.

poslanců a osmi senátorů, přičemž byl usnášeníschopný za účasti poloviny členů a rozhodoval prostou většinou. Znevýhodnění senátu ale bylo zmírněno nutností schválit jeho opatření oběma komorami do dvou měsíců po jejich opětném sejití.⁴⁶

Jednací řád modifikoval možnosti průběhu zákonodárného procesu připuštěním jiných než ústavou předjímaných výsledků, čímž otevřel možnost poněkud velkorysejšího „člunku“. Praxe tuto možnost rozvinula nejen pro jednání Stálého výboru, ale také pro přímou snahu komor dosáhnout shody v rámci základní zásady přijímání zákonů oběma komorami (§ 42 úst. listiny) namísto výjimečného přijetí komorou jedinou (§ 43, 44 a 48 úst. listiny). Stalo se tak při projednávání vládního návrhu zákona předloženého nejdříve senátu. Sněmovna senátem postoupený text pozměnila a vrátila k novému projednání. Ve smyslu § 44 odst. 4 se změnou návrhu zákona rozumělo totéž co zamítnutí, pročež by měl senát hlasovat absolutní většinou svých členů o své verzi, anebo přijmout text upravený sněmovnou. Naproti tomu senát návrh opět změnil a postoupil sněmovně. Argumentováno bylo mj. požadavkem zohlednění všech relevantních pohledů, pro něž je opakované projednání návrhu zákona ideální, namísto jednostranného vnucování vůle jedné komoře ze strany komory druhé, založeného na předpokladu neomylnosti.⁴⁷

Vývoj následující po přijetí ústavní listiny tak vedl k rozvinutí „člunku“, řečeného tehdy spíše „míčová hra“, a k doplnění původních dvou způsobů řešení sporů mezi komorami o fakultativní článek dohodovacího řízení.⁴⁸ Právní úprava krom toho připouštěla rozhodnutí sporu mezi komorami prostřednictvím „nezúčastněného třetího“, totiž ústavního soudu. Zákon č. 162/1920 Sb. z. a n., o ústavním soudě, totiž spojoval zahájení řízení o kontrole ústavnosti zákona

s návrhem několika kvalifikovaných subjektů, mezi nimi poslanecké sněmovny a senátu. K takovému návrhu bylo třeba nadpoloviční většiny všech jejich členů. Případá tedy v úvahu situace, kdy přehlasovaný senát iniciuje řízení před ústavním soudem, neboť jeho výhrady k zákonu byly opřeny o námitku protiústavnosti. Jde sice pouze o možnost teoretickou, neboť ústavní soud se téměř výlučně omezoval na obligatorní přezkum opatření Stálého výboru⁴⁹, nicméně např. ve Slovinsku je v současnosti praktická a tamní Státní rada touto cestou řešila nejen jeden spor s první komorou.⁵⁰

Rovněž spíše teoreticky významné bylo oprávnění senátu usnášet se o zákonech vrácených prezidentem republiky. Zákon se totiž vracel Národnímu shromáždění, tj. oběma komorám.⁵¹ Rozdílná usnesení obou komor vedla k nepřijetí zákona, což platilo i tehdy, nebylo-li ani v jedné z komor dosaženo většiny nutné k přehlasování veta, ledaže se při opětovném hlasování usnesla na přehlasování veta poslanecká sněmovna třípětinovou většinou všech poslanců. Pomineme-li právě uvedenou výjimku, součinnost dvou ze tří činitelů zákonodárného procesu (prezident republiky a senát – při hlasování o zákonu přijatém poslaneckou sněmovnou proti vůli senátu, poslanecká sněmovna a senát – při hlasování o zákonu přijatém potřebnou většinou v obou komorách, prezident republiky a poslanecká sněmovna – u senátního návrhu zákona, jenž nebyl zamítnut absolutní většinou poslanců, případně o němž se poslanecká sněmovna neusnesla pod sankcí fikce souhlasu, a nyní jej vrátil prezident republiky) tak v zásadě mohla vést k překonání činitele třetího. Šlo tedy o institut vedoucí ke kooperaci vrcholných ústavních orgánů. Prezident republiky však práva veta nevyužíval příliš často.⁵²

⁴⁶ *Dílo cit. v pozn. 32, str. 70.*

⁴⁷ BAXA, B.: *K výkladu ústavních a zákonných předpisů o vzájemném styku poslanecké sněmovny a senátu*, in: *Moderní stát, roč. I.* (1928), str. 2–6.

⁴⁸ V literatuře se sleduje s poznatkem dávajícím do zřetelné závislosti legislativní vliv druhé komory s počtem opakovaných projednání návrhu zákona, resp. způsobem řešení sporů mezi komorami. K tomu viz *dílo cit. v pozn. 18*, nebo TSEBELIS, G., RASCH, B. E.: *Patterns of Bicameralism*, in: DÖRING, H. (ed.): *Parliaments and Majority Rule in Western Europe* (Frankfurt – New York, 1995), str. 385, případně *dílo cit. v pozn. 42, str. 200*, kde jsou za příklady metod řešení interkamerálních konfliktů v podmínkách symetrických komor označeny „člunek“, ale hlavně dohodovací řízení.

⁴⁹ Ústavní soud posuzoval celkem 46 neodkladných opatření Stálého výboru; naopak návrhy na posouzení ústavnosti zákona byly podávány až ve 2. polovině 30. let, a to ještě soudy. Nečinnost navrhovatelů mohla být ovlivněna obavou z konkurence ústavního soudu, jenž měl např. na ústavnost delegace zákonodárné pravomoci jiný, tj. kritický, názor než Nejvyšší správní soud. Viz FILIP, J., HOLLÄNDER, P., ŠIMÍČEK, V.: *Zákon o Ústavním soudě. Komentář* (Praha, 2001), str. VI a VII, resp. MIKULE, V., SLÁDEČEK, V.: *Zákon o Ústavním soudě – komentář a judikatura k Ústavě ČR a Listině základních práv a svobod* (Praha, 2001), str. 17–19.

⁵⁰ KRISTAN, I.: *Bicameralism as an aspect of democratic representation*, studie publikovaná na internetové stránce <http://www.eur.nl/frg/iacl/papers>, str. 11–12.

⁵¹ Na rozdíl od Ústavní listiny praví sice Ústava ČR v čl. 62 písm. h), že „Prezident republiky má právo vrátit Parlamentu přijatý zákon s výjimkou zákona ústavního“, ale místo dvoukomorového Parlamentu o prezidentově vetu hlasuje již jenom Poslanecká sněmovna (čl. 50), čímž je dále posíleno její často kritizované dominantní postavení v našem ústavním systému. Se změnou čl. 50 počítá senátní návrh novely Ústavy (sněmovní tisk 1134), setrvávající nicméně na bázi zákona vetovaného, nikoliv vráceného k novému projednání.

⁵² Údaje ve výročních publikacích *Národní shromáždění Republiky československé v prvním desetiletí* (Praha, 1928) a *Národní shromáždění Republiky československé v druhém desetiletí (1928–1938)* (Praha, 1938) dokládají jeho použití pouze čtyřikrát, ANTONÍN KLÍMEK píše o pěti případech, z toho dvakrát ve shodě s vládou; k tomu třeba přičíst několikrát veto podle prozatímní ústavy – viz *dílo cit. v pozn. 38, str. 70*. RADOVAN SUCHÁNEK uvádí pro léta 1918–1920 sedm případů – viz *dílo cit. v pozn. 32, str. 70–71*.

Zákonodárnou působností, a to v době od rozpuštění některé sněmovny nebo od uplynutí jejího volebního období do opětovného sejití, a v době odročení nebo ukončení zasedání, byl obdařen Stálý výbor, složený ze šestnácti poslanců a osmi senátorů. Kontroloval vládu a veřejnou správu a přijímal neodkladná opatření, k nimž by jinak bylo třeba platnosti zákona. Stálý výbor plnil též úlohu výboru dohodovacího, což bylo vzhledem k jeho složení pro senát krajně nevýhodné (viz výše).

Prostřednictvím Stálého výboru se senát podílel na výkoné moci. Tím se však tato jeho působnost nevyčerpávala. Pokud bychom měli tuto rozsáhlou skupinu oprávnění rozčlenit v intencích *Filipových*, objeví se nám hned čtverá kompetence: organizační a kreační, v základních otázkách zahraniční politiky, v základních otázkách vnitřní politiky a kontrolní.

Organizační a kreační působnost spočívala zejména v tom, že organizací veřejné moci – fakultativní působnost prezidenta republiky, organizací a příslušnost soudů, působnost ministerstev – stanovovaly zákony přijímané zásadně dvoukomorovým parlamentem. Senát se podílel na volbě prezidenta republiky – nehlasovalo se ovšem v oddělených kolegiích jako nyní –, případně na volbě jeho náměstka. Krom toho navrhoval na základě zákona o ústavním soudě tera, z nichž prezident republiky jmenoval jednoho člena a jednoho náhradníka ústavního soudu.

Působnost v základních otázkách zahraniční politiky nebyla v meziválečném období právě oblastí profilace parlamentních komor nikde; Československo nebylo výjimkou. Ústavní listina nicméně předpokládala, že k vypovězení války je třeba souhlasu třípětinové většiny všech členů obou sněmoven, dále pak, že ke změnám státních hranic je třeba souhlasu Národního shromáždění daného formou ústavního zákona, a konečně, že souhlasu Národního shromáždění je třeba rovněž k ratifikaci smluv obchodních, dále smluv, ze kterých pro stát nebo jeho občany plynou jakákoli břemena majetková nebo osobní, zejména vojenská, jakož i smluv, jimiž se mění státní území. Všechna tato rozhodování byla založena na zásadě rovného bikameralismu. Kromě zmíněných aktů pravomoci by do výkonu do této působnosti bylo možné zahrnout i obecná kontrolní oprávnění, tzn. interpelace, dotazy atd.

Působnost v základních otázkách vnitřní politiky je typická spíše pro direktoriální formu vlády, resp. formu vlády shromáždění (viz Švýcarsko, I. francouzská republika): v těchto systémech (nejen) vytyčuje zákonodárný sbor směrnice vnitřní politiky státu, případně se na jejich vytyčování podílí. Pro systémy parlamentní vlády, zejména systémy racionalizované,

je charakteristické zahrnutí této působnosti do **působnosti kontrolní**. Sem spadá schvalování státního rozpočtu, právo interpelovat předsedu a členy vlády, citační právo, právo přijímat rezoluce – jako rezoluce s politickým, nikoliv právním dopadem by bylo lze posuzovat případné vyjádření nedůvěry vládě – a kontrolovat správní úkony.

Pokud jde o *Peškou* zmíněnou **soudní působnost**, měl senát k návrhu poslanecké sněmovny soudit prezidenta republiky pro velezradu a předsedu nebo členy vlády, porušili úmyslně nebo z hrubé nedbalosti v oboru své úřední působnosti ústavní nebo jiné zákony.⁵³ *Klaus von Beyme* ovšem obecněji upozorňuje na jistý anachronismus zakotvení ministerské obžaloby ve vztahu k parlamentně odpovědné vládě: jako nástroj vlivu parlamentu na vládu byla obžaloba pochopitelná v dualistickém modelu konstitučních monarchií, nikoliv ale tam, kde může parlament či jeho část přimět vládu k demisi politickými prostředky.⁵⁴

Do **autonomní působnosti** lze zařadit zřízení a ustavování orgánů komor, volbu funkcionářů, úpravu vnitřních poměrů, svobodné rozhodování o pořadu jednání atd.

Podle § 37 úst. listiny měl základní zásady jednání a styky obou sněmoven upravit „v rámci předpisů ústavních“, tj. v mezích ústavní listiny, zvláštní zákon. Své vnitřní poměry si měla každá sněmovna upravit ve své působnosti jednacím řádem. Onen zvláštní zákon nebyl nikdy přijat a jednacím řády, takřka identické, byly naopak vydány jako zákony.⁵⁵ Některá ustanovení těchto zákonů, ustanovení spíše technické povahy, bylo možné měnit pouhým usnesením komor. Obě komory, ač byly ústavní listinou v tomto ohledu koncipovány v zásadě jako autonomní, tzn. oprávněné upravovat si své vnitřní poměry bez cizích zásahů, přeměnily se vydáním zákonů o jednacím řádu, v *Baxově* oblíbené terminologii, do podoby komor neautonomních. Jednacím řády jako zákony se tím u nás pevně etablovaly.

Zákon o jednacím řádu senátu byl pětkrát novelizován. Upravoval povinnost senátorů pracovat v orgánech i plné schůzi senátu pod hrozbou finanční sankce a veřejné důtky, specifikoval průběh zasedání a ustavující schůzi senátu, vyjmenovával orgány senátu, tj. především předsednictvo a jeho pomocné orgány a dále výbory. Předsednictvo např. závazně vykládalo jednacím řád; mezi jeho pomocné orgány patřila celá senátní kancelář. Senát obligatorně zřizoval iniciativní a rozpočtový výbor; k návrhu 11 senátorů bylo možné zřizovat výbory dalsí: obvykle jich působilo mezi 10 a 14. Výbory si na základě vlastního usnesení mohly počínat jako výbory vyšetřovací; v takovém případě platila povinnost se dostavit na jejich jednání, vypo-

⁵³ Provedeno zákonem č. 36/1934 Sb. z. a n., o trestním stíhání prezidenta republiky a členů vlády.

⁵⁴ *Dílo cit. v pozn. 42*, str. 76.

⁵⁵ Podobně i vládní návrh Ústavy ČR předpokládal pouze existenci „zákona o jednacím řádu Parlamentu“, zatímco schválený text Ústavy již operoval se „zákonem o zásadách jednání a styku obou komor mezi sebou, jakož i navenek“ (čl. 40) a „zákonem o jednacím řádu komor“ (čl. 106 odst. 4).

vídat pravdivě bez možnosti dovolávat se veřejného tajemství apod. – postupovalo se podle trestního řádu s možností trestu za krivou výpověď. Stručně bylo upraveno postavení klubů, aniž by byl stanoven minimální počet členů potřebných k jejich ustavení. Členové vlády mohli být povoláni do schůze výboru i do plné schůze senátu. Jednací řád upravoval její průběh, možné návrhy a způsob hlasování, dále zakotvoval kárné řízení pro urážku na cti, proceduru voleb a jmenování, interpelace, žádosti (petice), zápisy, styk s poslaneckou sněmovnou a konečně náhrady za výkon mandátu.

Do autonomie parlamentních komor zasahovali svou judikaturou volební soud (ověřování mandátu, spory o zánik mandátu při uplatnění tzv. poslaneckých reversů) a prezident republiky, který svolával, odročoval a ukončoval jejich zasedání.

Ústavní status senátu se v podobě ustavené v roce 1920 zachoval až do roku 1938. Tehdy byl totiž přijat ústavní zákon č. 299/1938 Sb. z. a n., o autonomii Slovenskej krajiny. Na základě tohoto ústavního zákona došlo k rozdělení kompetencí celostátního Národního shromáždění a Sněmu Slovenskej krajiny. Ke změnám ústavní listiny a ústavních zákonů vůbec (tady již jde o všechny ústavní zákony – viz výše) bylo třeba souhlasu přiměřené kvalifikované většiny členů komor, zvolených na území Slovenskej krajiny. Souhlasu přiměřené většiny členů obou komor bylo třeba i k přijetí celostátně platných zákonů. Zásada zákazu majorizace tak platila pro všechna celostátně relevantní legislativní rozhodnutí Národního shromáždění, ale také pro volbu prezidenta republiky. Členové komor zvolení na území Slovenskej krajiny se naproti tomu neúčastnili hlasování o jiných než celostátních zákonech.⁵⁶ Změny hranic Slovenskej krajiny nově podléhaly nejen souhlasu Národního shromáždění, ale také Sněmu Slovenskej krajiny.

Velmi podobný režim s sebou přinesl i ústavní zákon č. 328/1938 Sb. z. a n., o autonomii Podkarpatské Rusi. Kompetence Národního shromáždění a sněmu Podkarpatské Rusi byly delimitovány analogicky již citovanému ústavnímu zákonu. Nicméně přiměřená většina členů komor zvolených na území Podkarpatské Rusi byla vyžadována pouze k přijetí ústavních zákonů týkajících se jejího státoprávního postavení, nikoliv tedy ústavních zákonů všech. V ostatním platily odkazy na „vzorový“ ústavní zákon o autonomii Slovenskej krajiny.

Nejvýznamnější změnou však bylo přijetí ústavního zákona č. 330/1938 Sb. z. a n., o zmocnění ke

změnám ústavní listiny a ústavních zákonů republiky Československé. Prezident republiky byl na dobu dvou let zmocněn měnit na jednomyslný návrh vlády, jednající za účasti většiny členů vlády Slovenskej krajiny a nejméně jednoho člena vlády Podkarpatské Rusi, ústavními dekrety dosavadní ústavní zákony, pokud to vyžadují nové poměry. Obdobně mohl přijímat i jiná opatření. Před jeho dekretální normotvorbou byly chráněny jen oba ústavní zákony o autonomii. Vláda byla na dva roky zmocněna činit nařízeními všechna nutná opatření, i když by k nim jinak bylo třeba zákona, s výjimkou změn ústavní listiny. Tato nařízení bylo možné opět rušit jen nařízeními. Přijetím tohoto ústavního zákona se sice parlament definitivně nezbavil svých klíčových působností, umožnil však jejich vykonávání též jinými subjekty, jež tak přestaly obě komory k vládnutí potřebovat. K delegaci zákonodárné pravomoci však došlo alespoň cestou ústavní, což se o zákonu o mimořádné moci nařizovací z roku 1933 říci nedalo.

III. SENÁT V LETECH 1920–1939: K JEHO ROLI V ÚSTAVNÍM A POLITICKÉM SYSTÉMU

Při přípravě ústavní listiny byl zavržen senát jako politický korektiv poslanecké sněmovny založený na principu všeobecného volebního práva. Měl být spíše korektivem odborným, legislativním, technickým. To snad ale ani bezesbýtku nepostihuje úlohu zákonodárského sboru; v každém případě tomu neodpovídalo jeho složení: politické strany sem, až na výjimky, nevysílali své největší experty oproštěné od stranických předsudků a nezávislé na stranické disciplíně, kteří by mohli přispět k realizaci svébytné role druhé komory. Senát tak byl politickými stranami ovládnut stejně jako poslanecká sněmovna. A to je podle mého soudu klíč k pochopení jeho nepřilíš pozitivního hodnocení.

Význačný americký politolog *Arend Lijphart* se v souvislosti s hledáním distinkcí mezi majoritním a konsensuálním modelem demokracie zabýval také klasifikací druhých komor.⁵⁷ Zaměřil se jednak na pravomoci druhé komory, resp. jejich srovnání s pravomocemi komory první, jednak na stranické složení komor. Přesněji řečeno, jde mu o ústavní pravomoci, metodu výběru členů a odlišný způsob volby, včetně reprezentace minorit. Podle prvního kritéria rozlišuje *komory symetrické*, tzn. rovnocenné komorám

⁵⁶ Zajímavé je srovnání této úpravy s britskými diskusemi vedenými již od doby sporů o irskou samosprávu: mají po zřízení vlastního parlamentu Irové stále zasedat ve Westminsteru? Pokud ano, mají se účastnit všech hlasování, anebo mají být vyloučeni z čistě britských, tj. mimoírských rozhodování? K tomu viz JENKINS, R.: *Gladstone: portrét politika viktoriánské Anglie* (Praha, 2000), část pátá. Současný proces devoluce s sebou přináší podobné otázky: má být zřízeno také anglické regionální shromáždění? Pokud ne a Angličané budou reprezentováni pouze Westminsterským parlamentem, jakou roli v něm mají hrát poslanci zastupující regiony s vlastními shromážděními?

⁵⁷ LIJPHART, A.: *Patterns of Government. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries* (New Haven and London, 1999), str. 205 an.

prvním a vybavené srovnatelnou legitimitou, a *asymetrické*. Podle kritéria druhého odlišuje *komory soudržné* (kongruentní), tj. komory se stranickým složením shodným s komorami prvními, a *nesoudržné*. Na základě toho konstruuje typologii sestávající z *bikameralismu silného* (komory symetrické a nesoudržné), *středně silného* (komory symetrické a soudržné, nebo asymetrické a nesoudržné) a *slabého* (komory asymetrické a soudržné).

Nejen *Lijphart*⁵⁸ totiž postřehl, že stejné stranické složení komor oslabuje chuť druhé komory pouštět se do zásadních sporů s komorou první: obě komory se vlastně shodují. Dlouhodobě tak byl oslaben až eliminován politický např. vliv rakouské Spolkové rady, která měla šanci se profilovat pouze v období dominance lidovců výjimečně stojících mimo vládu (1983–1986). Soudržnost komor by naproti tomu mohla zvýšit vstřícnost první komory vůči „opravám“ navrženým komorou druhou; nejde přece o politické kontroverze. Naopak vůle odlišně stranicky zbarvené většiny nepřilíš silné druhé komory vstupovat do konfliktů s komorou první může z druhé komory učinit nepřehlédnutelného politického aktéra.

Podívejme se nyní na poměry československé. Volby do obou komor proběhly v letech 1920, 1925, 1929 a 1935 a to buď současně, anebo s odstupem několika málo dnů; o jeden týden později se konaly volby do senátu v roce 1920. Pro obě komory byl stanoven týž poměrný volební systém, zakotvený v zákoně č. 123/1920 Sb. z. a n., kterým vydává se řád volební do poslanecké sněmovny, na nějž odkazoval zákon č. 124/1920 Sb. z. a n., o složení a pravomoci senátu. Rozdílly byly pouze v odlišném počtu volebních krajů: pro poslaneckou sněmovnu jich bylo 22, pro senát 12. Volební systém počítal až se třemi skrutinií, s omezením pro postup do druhého daným nutností získat určitý počet hlasů. Nás nicméně nezajímá ani tak volební systém, jako spíše volební výsledky.

Tak v roce 1920 získali sociální demokraté 74 mandátů poslaneckých a 41. senátorských, agráři 40 a 19, lidovci 33 a 18, národní demokraté 19 a 11, českoslovenští socialisté 24 a 11, živnostníci 6 a 3. Německé a maďarské strany získaly dohromady 82 poslaneckých a 35 senátorských mandátů.

V roce 1925 byly výsledky agráři 46 a 22 mandátů, komunistů 41 a 20, lidovců 31 a 16, sociálních demokratů 29 a 14, národních socialistů 28 a 14, Hlinkovy slovenské lidové strany (HSLS) 23 a 12, národních demokratů 13 a 7, živnostníků 13 a 6. Úhrn mandátů německých a maďarských stran byl 75 v poslanecké sněmovně a 39 v senátu.

Pro rok 1929 platí pro agráři 46 a 24, sociální demokraty 39 a 20, národní socialisty 32 a 16,

komunisty 30 a 15, lidovce 25 a 13, HSLS 19 a 9, národní demokraty 15 a 8, živnostníky 12 a 6. Německé a maďarské strany obsadily 88 poslaneckých a 32 senátorských mandátů.

Konečně v roce 1935 získali agráři 45 a 23 mandátů, sociální demokraté 36 a 20, komunisté 30 a 16, národní socialisté 28 a 14, lidovci 22 a 11 HSLS 19 a 10, živnostníci 17 a 8, Národní sjednocení 17 a 9 a fašisté 6 poslaneckých mandátů. Sudetoněmecká strana obsadila 44 a 23 mandátů, ostatní německé a maďarské strany 31 poslaneckých a 14 senátorských mandátů.⁵⁹

Za celou dobu se stalo jen ve čtyřech případech, že by politická strana byla vlastním klubem zastoupena pouze v jedné z komor, a to vždy pouze v poslanecké sněmovně. Nicméně i v těchto případech se podařilo zasednout v senátu některým jejich zástupcům, kteří se však zapojili do činnosti jiných klubů, obvykle jako jejich členové přidružení.

Aniž bych se pouštěl do přesných matematických rozborů, je již z podaného přehledu evidentní, že poměr mandátů víceméně kopíruje poměr členů obou komor, tj. poměr 1:2. Největší odchylky seznáme ještě tak v roce 1920, kdy mají např. obě československé socialistické strany 52 senátorů ku 98 poslancům. V mnoha dalších případech však jde o daný poměr zcela přesný. Senátní výsledky jinonárodních stran jsou relativně méně příznivé, snad s výjimkou roku 1925, navzdory příhodnějším větším volebním krajům.

Uzavřít tak můžeme konstatováním, že v *Lijphartově* klasifikaci by byly obě komory komorami soudržnými. Uvážíme-li kompetence senátu a jeho legitimitu odvozenou od přímé volby, můžeme jej zařadit někam na pomezí středně silného a slabého bikameralismu.

Shodné stranické složení však ještě nemusí znamenat, že druhá komora se stává stínem první. Děje se tak zvláště v případech volné stranické disciplíny. To však rozhodně nebyl případ Československa. Přísně vázané kandidátky oslabovaly eventuální dissens parlamentářů hrozbou nezvolení v příštích volbách, neboť strana je prostě nenominuje. Podstatně razantnější prostředkem zajištění poslušnosti ale byl systém poslaneckých reversů, tedy bianco rezignací, jež se staly pravidelnou součástí parlamentního života: bez podepsání reversu nebude politik zvolen, po jeho podepsání může být zbaven mandátu pouze tím, že se do rezignace doplní datum. Čelit by takové praxi mohl volební soud, to se však nestalo. Nedošlo tak ke striktnímu odlišení éry revolučního Národního shromáždění, do nějž byli poslanci delegováni politickými stranami, od éry řádného Národního shromáždění, v němž volení parlamentáři reprezentovali státní lid.

Zajímavé je, že podle *Weyra* a *Neubauera* bylo samo důsledné provedení zásady poměrného zastoupení

⁵⁸ SARTORI, G.: *Srovnávací ústavní inženýrství* (Praha, 2001), str. 185 an. Svě úvahy na toto téma SARTORI zakončuje shrnutím: čím více nepodobnosti mezi komorami, tím je nutnější větší nerovnost pravomocí; čím větší rovnost, tím je potřebnější jejich větší podobnost. Stejně silné, avšak složením odlišné komory by totiž mohly parlamentní systém paralyzovat.

⁵⁹ Údaje převzaty z výročních publikací citovaných v pozn. 52. K mírnému zkreslení v přehledech dochází nezvolením všech 150 senátorů v roce 1920 a dále různým zohledněním rozdílů mezi získanými mandáty a počty členů klubů.

těžko slučitelné se zákazem tzv. imperativního mandátu. Nedomnívám se nicméně, že z povahy poměrného volebního systému vyplývá více skutečnost, že mandát patří straně, jejímiž pokyny se poslanec řídí, než by z povahy většinového volebního systému plynul fakt, že poslanec se musí řídit přímo pokyny voličů.

V souvislostech podobných volebním reversům upozorňuje *von Beyme* na neslučitelnost odvolání parlamentáře (*recall*) s reprezentativními zásadami parlamentních systémů; mj. by taková úprava dále posilovala politické strany, které by v praxi odvolání organizovaly.⁶⁰

To vše přispívalo k tomu, že přísná disciplína ovládala obě komory. Není proto nejen spravedlivé, ale ani přesné, označovat senát za poslušnou kopii poslanecké sněmovny. Obě komory byly podřízeny mocenskému centru stojícímu mimo ně a etablovanému se již v roce 1920, totiž Pětce a posléze i všem jejím variantám a nástupcům. Politika se vytvářela právě zde, a nikoliv v poslanecké sněmovně či v senátu. S nevalným úspěchem se tak setkala i snaha vytvořit na senátní půdě vlivnější koordinační grémia v podobě „koaličních desítek“, „osmiček“ atd. Jakkoliv měl být výkonný výbor Pětky o 25 členech složen mj. z pěti senátorů, fakticky jednala pouze pětičlenná komise vedení politických stran.

Tyto skutečnosti umocnily těch několik nepříliš šťastných změn provedených v ústavní listině těsně před jejím přijetím. Vrátime-li se tak na tomto místě k *Beymeho* klasifikaci funkcí parlamentu, můžeme konstatovat, že **reprezentační a artikulační funkce** senátu se neprofilovala vedle poslanecké sněmovny jako specifická, neboť mu chyběl zvláštní reprezentační titul v podobě zastoupení předvídaných žup, resp. později zemí, případně národností, stavů apod., a elektorát komor se tak vzájemně lišil pouze pěti lety aktivního volebního práva. To sice vedlo např. v roce 1929 u sociální demokracie k odevzdání o cca 120 tis. hlasů více její kandidátce sněmovní než poslanecké, či u národních socialistů k obdobnému rozdílu 100 tis. hlasů, na poměru mandátů se to však nijak neprojevalo. Vedle téměř identického elektorátu se stalo pravidlem téměř identické složení komor, vylučující soustředěnější

pozornost věnovanou třeba tématům zemědělským.

Funkce kontrolní byla oslabena i v poslanecké sněmovně, tím spíše pak v senátu, kterému vláda ani neodpovídala. Její náhražkou se tak v podmínkách disciplinované a takřka neměnné vládní většiny stávaly obstrukce a další podobné projevy neodpovědné opozice. To však neznamená, že formální kontrolní instrumenty nebyly využívány: interpelací bylo v senátu v letech 1920–1938 podáno téměř 2 tis., v poslanecké sněmovně však zhruba pětkrát tolik.

Zákonodárná funkce senátu byla poznamenána poměrem a charakterem vládních návrhů zákonů podávaných nejdříve té či oné komoře: na o málo více než 1 tis. vládních návrhů podaných poslanecké sněmovně připadá něco přes 500 vládních návrhů podaných senátu.⁶¹ Můžeme snad vytušit britské praxi podobné pokusy předkládat „technické“ návrhy spíše senátu a návrhy „politické“ spíše poslanecké sněmovně; jde však jen o tušení zkrácené velní širokým dobovým pojímáním toho, co je „politické“.

A konečně na **funkci rekruční**⁶² se projevil úzus, že neodbornickým členem parlamentní vlády má být výlučně člen parlamentu, kterým se však v tomto případě minila pouze poslanecká sněmovna. Snaha prezidenta republiky jmenovat mezi ministry také senátory narazila na odpor politických vůdců.⁶³ Senátorský mandát tak byl zpravidla nabízen těm kandidátům, kteří se nechtěli nechat politikou zcela pohltit kvůli zachování vazby na svá občanská povolání, a dále zasloužilým politickým osobnostem přecházejícím do senátu z hektičtější poslanecké sněmovny. Zasedalo zde mnoho významných osobností (jen z řad profesorů práva např. *Bohumil Baza, Albert Milota, Jan Kapras, Cyril Horáček st.*); mezi senátory nalezneme také přední politiky (*F. Soukup, G. Habrman, F. Modráček, V. Šrobár, A. Procházka, K. Prášek, M. Hruban*) – *V. Klofáč* a *R. Mayr-Harting* byli dokonce vůdci svých politických stran –, většina jich však patřila mezi poslance. Příznačné je, že „předpokladem“ další, tj. ministerské kariéry *Mayra-Hartinga*, předáka Německé křesťansko-sociální strany lidové, byl přechod ze senátu do poslanecké sněmovny.⁶⁴

Nic z řečeného by nás nemělo svěst k očekávání,

⁶⁰ *Dílo cit. v pozn. 42*, str. 247.

⁶¹ Poměr 2:1 snad není tak nepříznivý, aby odůvodňoval slova R. SUCHÁNKA o „železných pravidelnostech“ předkládání vládních návrhů zákonů jako první poslanecké sněmovně – viz *dílo cit. v pozn. 32*, str. 68.

⁶² Rekruční funkci, tzn. funkci spočívající ve výběru kandidátů pro obsazení vysokých státních úřadů, věnují soustředěnou pozornost autoři medailonů jednotlivých druhých komor v rozsáhlé práci RIESCHER, G., RUSS, S., HAAS, CH. M. (Hrsg.): *Zweite Kammer* (München und Wien, 2000).

⁶³ *Dílo cit. v pozn. 4*, str. 450.

⁶⁴ Pro srovnání jen uvedme, že např. v Austrálii je dodržováno pravidlo zhruba třetinového zastoupení senátorů ve federální vládě, vždy nejméně dva peerové zasedají v britském kabinetu, naopak nejvýše dva senátoři jsou mezi sedmi až patnácti členy vlády irské atd. – viz např. *dílo cit. v pozn. 42*, str. 204–205; v Kanadě je členem kabinetu vždy nejméně jeden senátor – viz ZINTERER, T.: *Der kanadische Senat: ungeliebt, undemokratisch, unreformierbar?*, in: *dílo cit. v pozn. 62*, str. 193. V České republice byla první „politická“ vláda po ustavení Senátu sestavována v létě 1998 – jejími členy byli jmenováni tři senátoři (J. KAVAN, E. LÁNSKÝ, P. RYCHETSKÝ). Po senátních volbách v roce 1998 vzrostl počet senátorů ve vládě na čtyři (J. FENCL), na podzim 1999 opět klesl na tři (z vlády odešel E. LÁNSKÝ) a po volbách v roce 2000 na dva (ve volbách neuspěl J. KAVAN). Ve stínových vládách ODS i Čtyřkoalice jsou zastoupeni senátoři.

že v senátu smířeném s druhořadou rolí se nepracovalo. Statistiky⁶⁵ dokládají konání téměř 900 plenárních schůzí a 3100 schůzí výborových, 120 společných schůzí předsednictev obou komor atd. Do poloviny září 1938 senátoři podali více než 1 tis. iniciativních návrhů zákonů, z nichž se snad třetina objevila v poslanecké sněmovně – ze statistických dat však nelze vyčíst úspěšnost těchto iniciativ, byť je zřejmé, že celá řada uspěla. Senát zřejmě v mnoha případech zasáhl ku prospěchu návrhů zákonů, jež nebyly pokládány za politicky citlivé, jeho podíl na tvorbě státní politiky se však blížil nule.

„Pouze ve dvou vážných epizodách byli senátoři pojistkou proti „nepředloženostem“ poslanců. Poprvé v roce 1920, kdy Sněmovna schválila velký schodek ve státním rozpočtu, aby mohla zvýšit platy státním zaměstnancům. Úřednická vláda Jana Černého pohrozila demisí. Stabilitu nového státu zachránili senátoři, kteří deficitní rozpočet odmítli, a poslanci tak dostali možnost hlasovat ještě jednou a jinak. O šest let později vyřešili senátoři parlamentní krizi, když se rozpadla koalice a právě v Senátu se dohodla nová koalice občanských stran s německou pravicí a slovenskými klerikály.“⁶⁶

Pavel Peška podotýká k prvorepublikovému modelu dvoukomorového parlamentu: „Dvoukomorovost se ukázala jako zbytečnost. Senát se neosvědčil; byl kopií poslanecké sněmovny a usnesení obou komor bývala identická. O druhořadosti senátu svědčí i to, že jeho členem s výjimkou Klofáče nebyl žádný přední politik.“⁶⁷ Nesouhlasím sice s příkrým hodnocením senátu jako zbytečného, ani s tím, že jediným z předních politiků mezi senátory byl *Klofáč*, výstižné je však postižení identity senátu a poslanecké sněmovny co do složení jako klíče k pochopení onoho „neosvědčení se“.

Spíše povaha politického stranictví než ústavní status se nakonec stala senátu osudnou. Přes nikoliv bezvýznamné ústavní postavení, jež bylo silnější než u stávajícího Senátu, byla instituce rozložena zevnitř, její politická vůle odumřela. Instituce jsou tvořeny lidmi – v tomto případě to byli lidé volení ve stejnou chvíli, stejným volebním systémem na přísně vázaných stranických kandidátkách pouze nepatrně odlišnou skupinou voličů, podřízení stranické disciplíně utužované poslaneckými reversy a podporované judikaturou volebního soudu. Ve veřejném životě ovládaném politickými stranami, při celkově inferiorním postavení

Národního shromáždění, při zvoleném způsobu ustavování ale nebylo možné čekat od senátu o mnoho více, než korigování povýtce technických nedostatků práce poslanecké sněmovny; těžko mohl hrát alespoň takovou roli, jakou se pokouší hrát Senát stávající. Ostatně právě to je dokladem rozdílu mezi postavením a rolí ústavní instituce.

Senát se naposledy sešel před vánoci 1938, konkrétně 17. prosince toho roku. V té době už jeho řady prořídly o senátory zvolené na území pod jurisdikcí Velkoněmecké říše; následovat je měli senátoři zbavení mandátu v důsledku rozpuštění KSČ. Ostatní senátorské kluby se slučovaly do dvou nových politických stran...⁶⁸ Tečku za působením senátu udělal státní prezident *Emil Hácha*, který 21. března 1939 obě komory Národního shromáždění rozpustil.⁶⁹ Ústavní dekrety prezidenta republiky č. 18/1944 Úř. věst. čs., o národních výborech a prozatímním Národním shromáždění, a č. 47/1945 Sb., o Prozatímním Národním shromáždění, už s obnovením dvoukomorové struktury československého parlamentu nepočítaly a předmětem vážných debat nebyla ani v období přípravy nové ústavy.⁷⁰ Na scéně se dvoukomorový parlament objevuje až s federalizací Československa, to už je ale jiná kapitola.

SUMMARY

The establishing of the bicameral parliament was one of the most important compromises in the process of constitution's creation in 1920. The social democrats were strong critics of idea and reality of bicameralism; on the contrary, the agrarians and national democrats wanted strong second chamber to balancing the chamber of deputies.

According to its constitutional status was the senate stronger than contemporary Czech Senate. But integral elections both chambers at the same time and identity of electoral systems were reasons of congruence of the Czechoslovak bicameralism: partisan composition of both chambers 1920–1938 was nearly the same. In addition, the political parties were very disciplined. Not only the senate, but also the chamber of deputies acted as rubber stamps of political leaders' decisions.

⁶⁵ Viz *dílo cit. v pozn. 52.*

⁶⁶ *Z historie prvorepublikového Senátu*, agenturní zpráva ČTK z 9. října 1992.

⁶⁷ PEŠKA, P.: *Balance a myslus ústavy z roku 1920 v konstitučním myšlení*, in: *Státnost česká a československá – tradice a kontinuita* (AUC Iuridica č. 1–2/1999), str. 52.

⁶⁸ K rekonstrukci stranického systému viz např. HOLZER, J.: *První a Druhá Československá republika*, in: *Politologický časopis* č. 4/1997.

⁶⁹ MARŠÁLEK, P.: *Veřejná správa Protektorátu Čechy a Morava v letech 1939–1945* (Praha, 1999), str. 33.

⁷⁰ KAPLAN, K.: *Příprava Ústavy ČSR v letech 1946–1948. Diskuse v Národní frontě a názory expertů* (Praha, 1993), resp. *dílo cit. v pozn. 2*, str. 91–94.