

„Nadějný, avšak neuchytivší se ústavní transplant“: prvorepublikový Senát v institucionální perspektivě

Jakub Charvát

Metropolitní univerzita Praha, Katedra politologie a anglofonních studií

Abstrakt: Ačkoli dvoukomorové zákonodárné sbory byly v mnoha zemích akceptovány a respektovány, historicky byly druhé parlamentní komory v mnoha unitárních zemích zpochybňovány. Tento jev byl patrný i v meziválečném období v Československu. Tato interpretační případová studie se zaměřuje na analýzu postavení Senátu v politickém systému první Československé republiky (1920–1938) s využitím Russellova trojrozměrného přístupu jako rámce pro analýzu, který kombinuje faktory formálních pravomocí, kompoziční shody a vnímané legitimacy jako zdrojů moci pro druhé komory dvoukomorových parlamentů. Případová studie dospěla k závěru, že ačkoli ústavní postavení Senátu bylo významné, nebylo rozhodujícím faktorem pro to, aby se z něj stala druhořadá instituce v politickém systému první republiky s pouze omezeným politickým vlivem. Místo toho byl podstatně rozhodující dobový postoj k této instituci a její vnímání společností, a zejména politiky.

Klíčová slova: Československo, první republika, dvoukomorový systém, Senát, legitimita

"A promising but unsuccessful constitutional transplant": the First Republic Senate from an institutional perspective

Abstract: Although bicameral legislatures have been accepted and respected in many countries, historically, second parliamentary chambers have been called into question in many unitary countries. This phenomenon was also evident in the interwar period in Czechoslovakia. The present interpretative case study focuses on analysing the position of the Senate in the political system of the First Czechoslovak Republic (1920–1938), using Russell's three-dimensional approach as the framework for analysis, combining the factors of formal powers, compositional congruence, and perceived legitimacy as sources of power for the second chambers of bicameral parliaments. The case study concluded that, although the constitutional status of the Senate was significant, it was not a decisive factor in making it a secondary institution in the political system of the First Republic with only limited political influence. Instead, the contemporary attitude towards the institution and its perception by society, and particularly politicians, was considerably more decisive.

Keywords: Czechoslovakia, First Republic, bicameralism, Senate, legitimacy

Málokterá současná česká ústavní instituce čelí ve veřejném prostoru tak výraznému zpochybňování smyslu své existence, jako je tomu v případě Senátu Parlamentu České republiky. Rétorické výpady proti jeho existenci jsou přitom dnes často spojovány s populistickými politiky. Mezi nejhlasitější odpůrce Senátu totiž patří například bývalý premiér Andrej Babiš (viz např. Babiš 2017), bývalý prezident republiky Miloš Zeman (viz např. iRozhlas.cz 2018), nebo předseda SPD Tomio Okamura (viz např. Okamura 2019), kteří považují druhou komoru za nadbytečnou a zpochybňují její legitimitu kvůli nízké politické důvěře. Existence Senátu ovšem byla zpochybňována již od okamžiku jeho začlenění do Ústavy ČR (účinné od 1. ledna 1993), tedy ještě několik let před jeho ustavením v roce 1996, přičemž již v 90. letech 20. století byl Senát opakovaně napadán některými významnými českými politickými představiteli (například kritika ze strany tehdejšího premiéra Václava Klause a jeho stranických kolegů z ODS, sociální demokraté, komunisté a republikáni se v letech 1993 až 1996 dokonce několikrát pokusili o zrušení Senátu předložením návrhů na změnu Ústavy).

Ve skutečnosti však mají otázky po smyslu existence druhé parlamentní komory v českých zemích ještě mnohem delší tradici. Například ústavní právník a historik Jiří Georgiev konstatuje, že „poměrně skeptický náhled veřejnosti na existenci druhé parlamentní komory jakožto pouhého stínu dolní sněmovny má (...) svůj původ (...) v realitě první Československé republiky“ (Kolář a kol., 2013, s. 64). Již prvorepublikový senát¹ totiž čelil značné kritice své existence. Kupříkladu významný prvorepublikový ústavní právník, ale také senátor v letech 1925 až 1929, Bohumil Baxa ve své reflexi deseti let existence prvorepublikové Ústavní listiny konstatoval, že „senát se zvolna, ale jistě zatlačuje na vedlejší kolej a proti poslanecké sněmovně se stává zastupitelským sborem politicky druhořadým“ (Baxa, 1930, s. 42). Významný prvorepublikový publicista Ferdinand Peroutka (1991) pak hodnotil senát jako zprvu „nadějný, avšak neuchytivší se ústavní transplant“, který se tak nakonec stal zbytečnou, ba bezvýznamnou institucí, která nebyla ničím více než „abstraktní ozdobou ústavy“ (Peroutka, 1991, s. 957). Spíše než dvě plnohodnotné parlamentní komory tak byly fakticky podle Peroutky vytvořeny sněmovna jediná a její stín² (Peroutka, 1991, s. 947), respektive „dvě poslanecké sněmovny, z nichž jedné se říká z úcty k teorii senát“ (Peroutka, 1991, s. 954). V podobném duchu později ústavní právník Pavel Peška (1999, s. 52) hodnotil, že se senát neosvědčil, protože fakticky fungoval jako kopie poslanecké sněmovny, v důsledku čehož se dvoukomorovost ukázala jako zbytečnost. Naproti tomu současný přední odborník na dvoukomorové parlamentní systémy, ústavní právník Jan Kysela (2004), se ve své inspirativní studii dvoukomorových systémů ohrazuje proti tomu, že by prvorepublikový senát byl zbytečnou institucí. Přesto ale připouští, že se dvoukomorový parlament neosvědčil, když okolnosti a praxe prvorepublikového politického systému způsobily, že od senátu nebylo možné čekat o mnoho více než korigování technických nedostatků práce poslanecké sněmovny (Kysela, 2004, s. 391–392).

Někteří autoři pak dokonce v této souvislosti hovořili o krizi dvoukomorového parlamentu, či přímo krizi parlamentarismu (viz např. Mertl, 1933), přičemž tato kritika se stala i podnětem pro přípravu několika návrhů, jak reformovat prvorepublikový parlament, pojmenovaný po francouzském vzoru jako Národní shromáždění, například v podobě nahrazení senátu stavovskou či hospodářskou komorou (viz např. Červinka, 1929; Vavřínek, 1930; Havelka, 1933; pro přehledovou studii návrhů české pravice na reformu prvorepublikového Národního shromáždění viz Pehr, 2011; viz také Broklová, 1992, s. 140–142; Schelle, 2006, s. 137–146).

¹ V souladu s dobovými texty bude i v této studii přistoupeno k tomu psát prvorepublikový senát s malým „s“ a obdobně prvorepublikovou poslaneckou sněmovnu s malým „p“.

² Na jiném místě pak Ferdinand Peroutka přirovnal senát k čemusi „jako stín kočího, jenž stínem kartáče myje stín kočáru“ (Peroutka, 1991, s. 954).

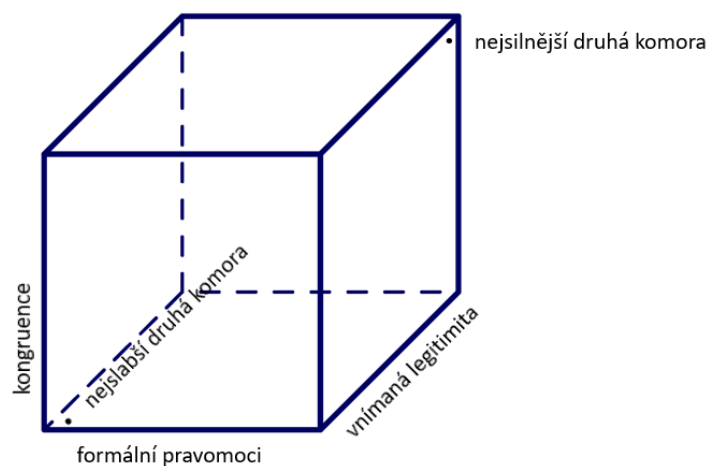
Předkládaná interpretativní případová studie se proto zaměřuje na detailní kontextuální analýzu postavení senátu v politickém systému první Československé republiky, ke zkoumané problematice přitom přistupuje z institucionalistické perspektivy. Vzhledem k rozmanitosti existujících dvoukomorových zákonodárných systémů se mezi výzkumníky opakovaně objevuje otázka týkající se skutečného vlivu druhých komor na rozhodovací procesy a faktorů určujících, zda jsou druhé komory „slabé“, nebo „silné“; tj. zda má druhá komora reálný vliv na politická rozhodnutí exekutivy a první komory, a pokud ano, jak velký tento vliv je. Typickou optikou ke studiu dvoukomorových parlamentů v této perspektivě přitom je jejich kategorizace podle různých kritérií, jako je síla druhé komory určená formálními pravomocemi a míra kongruence složení obou komor (Lijphart, 1999), popřípadě optikou veto aktérů (Tsebelis, Money, 1997; Tsebelis, 2002). Postavení a role druhých parlamentních komor v jednotlivých politických systémech jsou pak mnohdy odvozovány právě od výše uvedených kritérií.

Významný představitel této výzkumné tradice, holandský politolog Arend Lijphart (1999), se například zaměřuje na dva inherentní strukturální aspekty, a to na formální pravomoci druhé komory (zejména ve srovnání s pravomocemi komory první) a na kongruenci složení obou parlamentních komor, tj. na to, do jaké míry se složení druhé komory liší od složení komory první. Lijphartův přístup je mezi politiky široce akceptován, a proto stejným či podobným způsobem reflektuje téma i řada dalších výzkumníků dvoukomorových parlamentů. Někteří z nich se však od Lijphartova pohledu odlišují tím, že zdůrazňují větší význam a relevanci stranického složení dvoukomorových zákonodárných sborů a jejich jednotlivých komor. Politologové Giovanni Sartori (1994) nebo George Tsebelis (2002) například naznačují, že dvoukomorové parlamenty jsou nejsilnější v případech, kdy druhá komora disponuje významnými formálními pravomocemi nebo právem veta a zároveň se její stranické složení výrazně a podstatně liší od složení komory první.

Na základě zjištění vycházejících z případové studie nejnovější britské politiky a potvrzené poznatky z dvoukomorových systémů Kanady a Austrálie však nedávno Meg Russell (2013) poukázala na nedostatky výše popsaných přístupů, pročež navrhla rozšířit v současnosti převažující výzkumnou perspektivu založenou na inherentních rysech druhých parlamentních komor, to znamená na (a)symetrii pravomocí a (in)kongruenci složení obou komor, o faktor získaný zvenčí, a sice vnímanou legitimitu (*perceived legitimacy*). Podle autorky se totiž role této externí dimenze zdá být podstatně komplexnější, než předpokládal Arend Lijphart (1999), který spojoval legitimitu primárně se způsobem výběru zastupitelů, pročež legitimitu považoval pouze za jeden z ukazatelů dimenze symetrie parlamentních komor (spolu s formálními pravomocemi). Podle Meg Russell (2013, s. 376–377) může nicméně vnímaná legitimita záviset na vícero faktorech než jen na složení dané instituce, jako kupříkladu na tom, jak tato komora jedná, či na hlubších zdrojích, jakým je třeba politická kultura. Koncepty legitimacy založené výhradně na všelidových volbách jako zdroji silné legitimacy příslušného zastupitelského tělesa, které předpokládají, že přímo volené instituce jsou *a priori* považovány za legitimní a silné, zatímco nevolená zastupitelstva jsou vnímána jako nelegitimní a slabá, jsou tak podle autorky až příliš zjednodušující, přičemž autorka namítá, že ani přímo volené instituce nemusí mít zaručenou bezvýhradnou společenskou a politickou podporu. Současně Meg Russell (2013, s. 376) upozorňuje, že vnímaná legitimita je nezávislá na formálních pravomocích, ba naopak může mít dopad na to, do jaké míry jsou tyto pravomoci skutečně využívány. Neboli jinými slovy řečeno, ani silné formální pravomoci nemusí být dostatečným zdrojem pro ustavení silné druhé komory, protože případný nedostatek její vnímané legitimacy může vést ve svém důsledku k tomu, že takový druhá komora nebude v praxi schopna plně využívat své institucionální postavení. A naopak velmi silné formální pravomoci nemusí být vždy nezbytné pro silné druhé komory, protože silná a hluboce zakotvená vnímaná legitimita může vyvážit absenci formálních pravomocí. Pro potřeby pochopení síly druhých komor

v politickém procesu je proto potřeba posuzovat všechny tyto tři dimenze, to znamená formální pravomoci, míru kongruence složení komor a vnímanou legitimitu, společně (viz také Vercesi, 2017). Vnímaná legitimita přitom závisí nejen na názoru veřejnosti, ale rovněž na postojích elit, které oboje mohou být ovlivněny kombinací vstupních, procedurálních a vstupních faktorů.³

Obrázek 1. Trojdimenzionální model síly druhých komor



Zdroj: Vercesi, 2017, s. 609, obr. 1.

Russellové trojdimenzionální přístup ke studiu síly jednotlivých komor dvoukomorových parlamentů se tak stal výchozím teoretickým rámcem předkládaného výzkumu. Tomu odpovídá i struktura zbytku předkládané interpretativní případové studie. Následující část se proto věnuje představení formálních pravomocí senátu tak, jak je stanovila Ústavní listina z roku 1920. Další část textu je věnována problematice míry kongruence stranického složení jednotlivých komor Národního shromáždění. Následuje analýza zdrojů slabé vnímané legitimacy prvorepublikového senátu, ať už se jedná o okolnosti ustavení této parlamentní komory, reálné fungování politického systému, které se v řadě ohledů lišilo od jeho ústavního vymezení, mimo jiné mnohdy právě na úkor senátu, či v podstatě rezignované přijetí druhořadé role v politickém procesu ze strany senátorů.

1 Ústavní vymezení senátu: formální pravomoci

Dikce prvorepublikové Ústavy z roku 1920 (viz Zákon č. 121/1920 Sb.) čerpala inspiraci z několika osvědčených dobových konstitučních vzorů, konkrétně ústavy americké (1787), švýcarské (1848), rakouské (1867) a francouzské (1875). Ústavní právník Karel Schelle (2006, s. 121) ale připomíná, že někteří autoři nacházeli v dikci prvorepublikové Ústavy rovněž vlivy ústav belgické a výmarské z roku 1919. V americké ústavě se ústavodárci inspirovali při formulaci preambule, v otázce způsobu dělby moci a při vymezení moci soudní, švýcarská ústava posloužila jako vzor pro vymezení postavení vlády, zatímco rakouská prosincová ústava z roku 1867 byla využita při zakotvení občanských práv a svobod. Konečně ústava třetí

³ Zatímco zdrojové (*source*) či vstupní (*input*) faktory souvisí s ustavováním instituce, například prostřednictvím voleb, procedurální faktory představují v případě druhých komor jejich méně vyhrocenou stranickost a pečlivější obsahové projednávání a přezkoumávání. Konečně výstupní legitimita (*output legitimacy*) je pak odvozena od konkrétních politických rozhodnutí (Russell, 2013, s. 375–376).

francouzské republiky se uplatnila zejména v ustanoveních o organizaci parlamentu, odkud byl ostatně převzat i název Národní shromáždění pro označení prvorepublikového parlamentu.

Únorová Ústava z roku 1920 konstituovala politický systém samostatného Československa jako demokratický unitární stát s republikánským zřízením a parlamentní formou vlády. Ústředním orgánem politické moci tak mělo být Národní shromáždění, které sestávalo ze dvou komor, poslanecké sněmovny a senátu, které byly obě voleny ve všelidovém hlasování podle zásad poměrného zastoupení, přičemž funkční období poslanecké sněmovny bylo stanoveno jako šestileté, zatímco senátoři a senátorky měli být voleni na osmileté funkční období.⁴ Od Národního shromáždění pak odvozovaly svou legitimitu jednak prezident republiky, volený na společné schůzi obou komor Národního shromáždění, jednak parlamentu formálně politicky odpovědná vláda.

Prvorepubliková Ústavní listina přitom koncipovala Národní shromáždění jako asymetrický dvoukomorový parlament, v němž poslanecká sněmovna disponovala větším rozsahem formálních pravomocí než senát. Senát tak sice disponoval pravomocí právní kontroly vůči exekutivě, když mu náleželo exkluzivní právo projednávat obžalobu prezidenta republiky z velezrady a řešit trestní odpovědnost členů vlády za úmyslné či hrubě nedbalostní porušení Ústavy či jiných zákonů (ve všech případech ovšem výlučně na návrh poslanecké sněmovny), v běžné legislativní a kontrolní agendě však disponoval výrazně slabšími pravomocemi než poslanecká sněmovna (podr. k fungování prvorepublikového parlamentu např. Kysela, 2004, s. 361–392; Schelle, 2006, s. 127–146; Kolář a kol., 2013, s. 58–65).

Co se legislativní působnosti týká, senátu (spolu s vládou a poslaneckou sněmovnou) náleželo právo zákonodárné iniciativy, přičemž běžný návrh zákona mohla podat skupina nejméně 11 senátorů (nebo 21 poslanců). Vládní návrh zákona mohl být předložen buď do poslanecké sněmovny (jako dnes), nebo do senátu. Pouze návrhy zákona o státním rozpočtu a branného zákona mohla iniciovat výlučně vláda a předkládaly se nejprve do poslanecké sněmovny. Senát sice mohl vetovat jakýkoli návrh zákona, který vzešel z poslanecké sněmovny, druhá jmenovaná však mohla senátní veto k návrhu zákona přehlasovat. Senátní veto mohla poslanecká sněmovna přehlasovat nadpoloviční většinou hlasů všech poslanců; ovšem v případě, že veto schválily nejméně tři čtvrtiny senátorů, potřebovala poslanecká sněmovna k přehlasování senátního veta kvalifikovanou, tj. tří pětinovou většinu hlasů poslanců. Právním suspenzivního veta podobně jako dnes disponoval rovněž prezident republiky. Prezidentské veto bylo možné přehlasovat buď v součinnosti obou komor nadpoloviční většinou v každé z komor Národního shromáždění, nebo mohla veto prezidenta přehlasovat i sama poslanecká sněmovna, potřebovala však k tomu souhlas nejméně tří pětin poslanců ve veřejném hlasování po jménech (podr. k legislativní funkci prvorepublikového parlamentu např. Baxa, 1928; Křovák, 1929; Kysela, 2004, s. 374–379).⁵ Ve svém důsledku to tak byla právě poslanecká sněmovna, která měla fakticky pomyslné poslední slovo v legislativním procesu, čímž byl vytvořen jeden z významných předpokladů pro převahu poslanecké sněmovny nad senátem.

Ještě o něco vyšší míru dominance poslanecké sněmovny nad senátem pak bylo možno pozorovat v případě vymezení kontrolní funkce parlamentu vůči vládě. Oproti současné

⁴ V této souvislosti je nicméně třeba upozornit na odlišnost od současného fungování Parlamentu České republiky, kdy prvorepublikové Národního shromáždění nezasedalo permanentně jako dnešní Parlament, nýbrž se k řádným zasedáním scházelo pouze dvakrát v roce (takzvaný sesiový systém), a sice na jaře a na podzim. V době mezi řádnými zasedáními nesměly zasedat ani výbory a podvýbory parlamentních komor (s výjimkou výborů stálých).

⁵ Prezident republiky však nevyužíval práva veta v období první republiky příliš často. Ústavní právník Jan Kysela hovoří o čtyřech nebo pěti případech užití prezidentského veta v letech 1920 až 1938 (viz Kysela, 2004, s. 378, pozn. 77), historik Antonín Klimek (1996, s. 70) uvádí pro stejné období pět případů užití prezidentského veta. V dalších sedmi případech pak prezident Masaryk vetoval návrh zákona v letech 1918 až 1920 (Kysela, 2004, s. 378, pozn. 77).

politické praxi sice mohla každá z parlamentních komor interpelovat členy vlády,⁶ z hlediska politických důsledků zásadnější pravomoci vyslovovat důvěru a nedůvěru vládě ovšem připadly pouze poslanecké sněmovně,⁷ zatímco senát se těchto procesů vůbec neúčastnil, čímž byl podle ústavních právníků Aleše Gerlocha a Jiřího Hřebejka (2002, s. 23) fakticky zbaven přímého politického vlivu.⁸

2 Složení Národního shromáždění: kongruence vládních většin napříč komorami

Při tvorbě Ústavní listiny byl senát nakonec koncipován jako odborný politický korektiv poslanecké sněmovny (více níže), tuto funkci však nemohl senát fakticky uspokojivě naplnit již v důsledku (téměř totožného) stranického složení obou komor Národního shromáždění. Každá z parlamentních komor totiž byla volena nejen prostřednictvím stejného volebního principu poměrného zastoupení, ale rovněž za pomoci téměř identických volebních systémů.⁹ Významnějšími odchylkami tak byly snad jen celkový počet členů každé z komor, když se do poslanecké sněmovny volilo celkem 300 poslanců, zatímco senát čítal „jen“ 150 senátorů, a rozdílný počet volebních krajů, kterých bylo při volbách do poslanecké sněmovny celkem 22, zatímco při volbách do senátu se mandáty rozdělovaly ve 12 volebních krajích (podr. k prvorepublikovým volebním systémům např. Novotná, 2004; Chytilík a kol., 2009, s. 273–283). Tento rozdíl v počtu volebních krajů ovšem neměl zásadnějšího dopadu na celkové výsledky rozdělení parlamentních křesel mezi politické strany,¹⁰ rozdílná celková velikost parlamentních komor se pak v důsledku polovičního počtu senátorů projevila nanejvýš v nižším (či dokonce žádném) zastoupení malých politických stran v senátu.

Možným zdrojem nestejného složení obou komor Národního shromáždění by tak mohlo být rozdílné nastavení funkčních období každé z parlamentních komor, a tedy odlišné termíny konání voleb do poslanecké sněmovny a senátu (viz např. Neubauer, 1924). V politické praxi však docházelo k rozpuštění druhé jmenované komory prezidentem republiky ještě před skončením funkčního období senátu, v důsledku čehož se tak volby do obou komor prvorepublikového parlamentu konaly paralelně.¹¹ Jak připomíná například Ferdinand Peroutka, došlo k souběžnému rozpuštění obou komor poprvé již v roce 1925, a to s odkazem na to, že „kdyby se udál velký přesun ve volbách do poslanecké sněmovny, nebylo by možno udržovat senát ještě po tři roky v jeho staré podobě toliko na památku toho, jak lid volil v roce 1920 (...). Totéž se opakovalo při dalších volbách v r. 1929“ (Peroutka, 1991, s. 952). Jestliže tak bylo rozdílné volební období do poslanecké sněmovny a senátu stanoveno s úmyslem

⁶ Rovněž z hlediska intenzity využívání institutu interpelací je nicméně zřejmý nepoměr mezi oběma komorami v neprospěch senátu. Zatímco v senátu bylo v letech 1920 až 1938 předloženo necelé 2000 interpelací, v poslanecké sněmovně jich bylo podáno přibližně pětinasobně více (Kysela, 2004, s. 389).

⁷ Zatímco o důvěru musela žádat, obdobně jako dnes, sama vláda, hlasování o nedůvěře vládě mohla iniciovat skupina nejméně 100 poslanců (z celkového počtu 300 členů Poslanecké sněmovny).

⁸ Pro korektnost dodejme, že například Bohumil Baxa ovšem s odkazem na právo interpelovat členy vlády, činnost výborů apod. konstatuje, že „nesluší se vyvozovati, že vláda je politicky odpovědná jen poslanecké sněmovně“ (Baxa, 1930, s. 36).

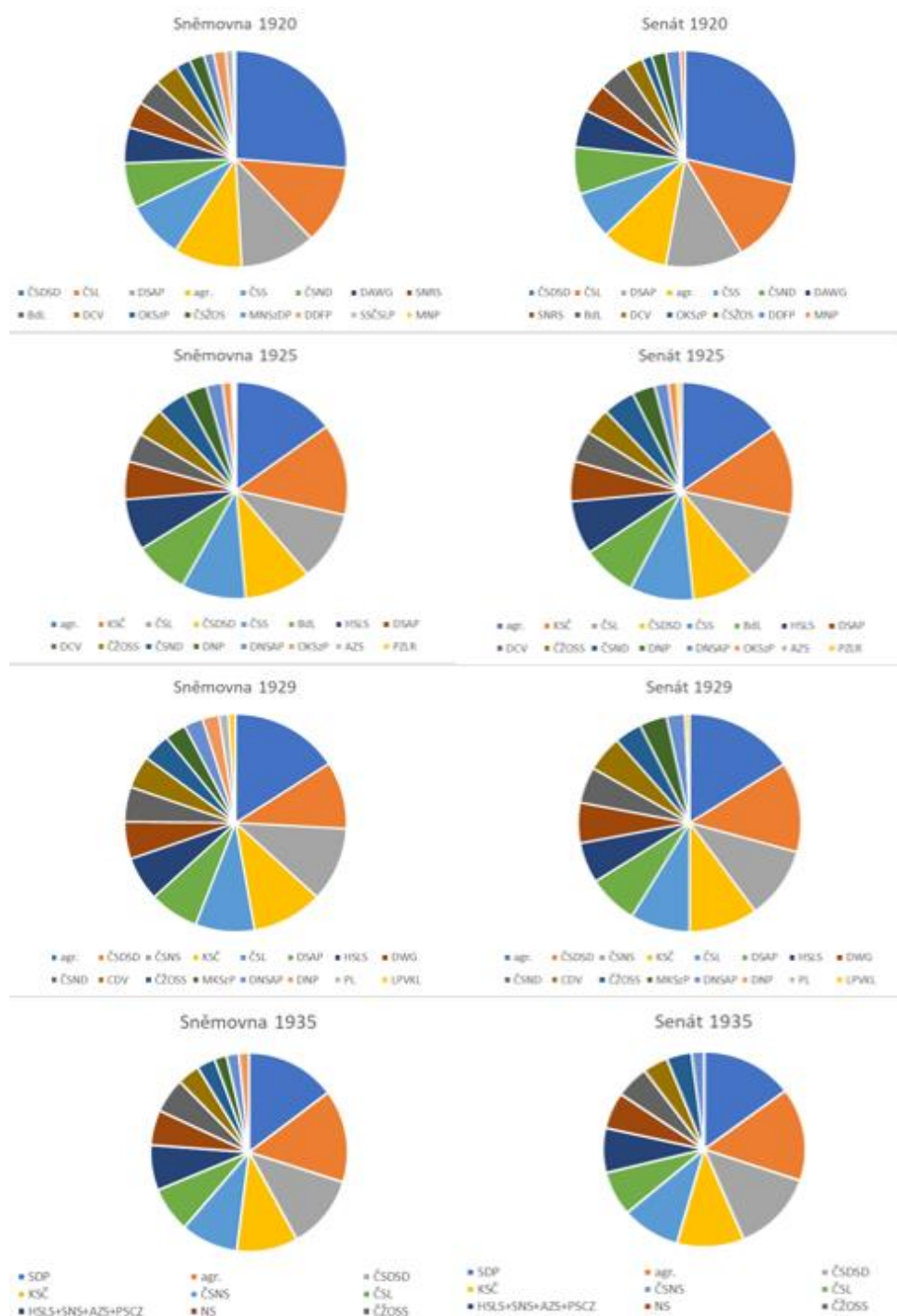
⁹ Bez zajímavosti přitom ovšem není, že při projednávání otázek způsobu volby Národního shromáždění se ani v podstatě neuvažovalo o zavedení různých volebních systémů pro každou z komor. A to dokonce i přesto, že panovalo přesvědčení o nutnosti alespoň částečného vzájemného odlišení obou komor. Vedla se sice diskuse, jestli většinový nebo poměrný volební systém, vždy ovšem shodně pro obě komory (Kysela, 2004, s. 372).

¹⁰ Svou roli v tom do jisté míry sehrálo i to, že v důsledku rozdílné celkové velikosti obou parlamentních komor, byla průměrná velikost volebního obvodu v obou typech voleb podobná; v průměru 13,63 mandátu na volební kraj v případě voleb sněmovních a 12,5 mandátu při volbách senátních.

¹¹ Pouze v roce 1920 se konaly senátní volby (25. dubna) o týden později než volby sněmovní (18. dubna), což ale fakticky na úvaze o paralelně konaných volbách a jejich politických důsledcích nic nemění.

zajistit kontinuitu (Schelle, 2006, s. 131), byl zvolený postup ve zřejmém rozporu s původním záměrem ústavodárců.

Obrázek 2. Stranické složení poslanecké sněmovny a senátu v letech 1920 až 1935



Zdroj: vlastní zpracování autora.

Prvorepubliková politická praxe tak odstranila i tento možný rozdíl mezi oběma komorami Národního shromáždění, přičemž logickým vyústěním tohoto stavu bylo, že ve sněmovně a v senátu zpravidla existovaly totožné politické většiny (viz obr. 2). Neboli slovy prvorepublikového ústavního právníka Zdeňka Pešky, shodné nastavení „volebního systému, jakož i souběžné konání voleb se promítly v absenci konfliktů v důležitých otázkách: Národní shromáždění se fakticky chovalo jako jednokomorový parlament“ (Peška, 1946, s. 33). Paralelně konané volby do obou komor Národního shromáždění tak ve svém důsledku dále oslabovaly kontrolní funkce senátu.

3 Zdroje slabé vnímané legitimacy senátu

Přes nikoli bezvýznamné ústavní postavení se nakonec nepodařilo senátu v politické praxi meziválečného Československa prosadit. Působila zde totiž řada faktorů, které oslabovaly vnímanou legitimitu senátu jako takového, a ve svém důsledku tak oslabovaly postavení senátu v politickém systému první republiky, ba stavily druhou komoru Národního shromáždění na vedlejší kolej rozhodovacího procesu.

3.1 Okolnosti vzniku senátu

Zdá se přitom, že předpoklady pro slabou vnímanou legitimitu senátu mezi vrcholnými politickými představiteli byly položeny již během projednávání Ústavní listiny z roku 1920. Jestliže revoluční atmosféra v rodícím se Československu nebyla příliš nakloněna úvahám o dvoukomorovém parlamentu (Kysela, 2004, s. 361), což vyústilo v ustavení jednokomorového nevoleného Revolučního Národního shromáždění, které vzniklo rozšířením Národního výboru z původních 38 členů na 254 politickými stranami delegovaných členů (respektive 268 členů poté, co byly v březnu 1919 uvolněna místa převážně pro slovenské politické představitele), problematika vnitřní organizační struktury pozdějšího Národního shromáždění se stala předmětem četných sporů v rámci ústavního výboru Revolučního národního shromáždění. Především pak nepanovala shoda na myšlence ustavit dvoukomorový parlament, přičemž otázky případné existence a postavení senátu patřily mezi vůbec nejhojněji a nejhorečněji diskutované body jednání tehdejšího ústavního výboru.

Mezi kritiky ustavení druhé komory patřili především poslanci za sociální demokracii, a zpočátku také představitelé katolické strany lidové, kteří se primárně odkazovali na monarchistický původ dvoukomorových parlamentů, když v uvažované druhé komoře spatřovali jakousi novodobou obdobu předválečné panské sněmovny. Například představitel sociální demokracie Alfréd Meissner argumentoval, že aristokratická komora je jednak nepřijatelná v demokratických podmínkách, jednak hrozí být brzdou pokroku v nové, lidové republice. Současně sociální demokraté poukazovali i na nepopularitu senátu mezi dělníky (cit. podle Schelle, 2006, s. 129). V neposlední řadě odpůrci dvoukomorového parlamentu namítali, že dvě „lidové“ sněmovny jsou zbytečné. Naproti tomu zastánci dvoukomorového parlamentu (především agráři, národní demokraté a slovenští poslanci) poukazovali na nepřilíš uspokojuvoun zkušenosť s fungováním jednokomorového Revolučního Národního shromáždění, pročesť předpokládali, že pro příštesť bude usťaven parlament dvoukomorový. Toto své přesvědčení pak opírali rovněž o argument nejlepších zahraniční vzorů, přičemž se odkazovali na skutečnost, že zákonodárné sbory ostatních „civilizovaných“ zemí sestávají ze dvou komor, zatímco jednokomorové parlamenty se nacházejí v nejméně konsolidovaných státech. Současně v existenci druhé komory spatřovali pojistku proti přílišné koncentraci moci, respektive přílišnému vlivu stranických vůdců v jednokomorovém parlamentu, proti omylnosti a jako nástroj prevence neřesti, nerozváženosti a ukvapených rozhodnutí. Do jisté míry

specifický postoj pak zastávala Československá strana socialistická, která nebyla striktně proti ustavení druhé komory, její představitelé nicméně od začátku prosazovali, aby druhá komora byla koncipována jako sněmovna hospodářská, která by disponovala poradním hlasem. Podobně si pak sociální demokraté v roce 1919 pohrávali s myšlenkou, pokud vůbec byli ochotni uvažovat o existenci druhé parlamentní komory, že by druhá komora měla takzvané „komory dělnických rad“ (podrobněji k projednávání Ústavní listiny v ústavním výboru Revolučního Národního shromáždění např. Kysela, 2004, s. 363–373).

A tak podobně jako byla celá Ústavní listina podrobným kompromisem mezi českými politickými stranami a poslanci Slovenského klubu, bylo i ustavení senátu dáno nutností dosáhnout kompromisu alespoň mezi českými a slovenskými politickými představiteli. Jestliže si tak kupříkladu národní demokraté pohrávali s myšlenkou, že by senát byl volený jen částečně, sociální demokraté si jako nepřekonatelnou podmínkou existence druhé komory vymínili, že tato bude beze zbytku volena ve všelidovém hlasování a bude fungovat jako korektiv poslanecké sněmovny. Protože tak byl dvoukomorový parlament schválen navzdory prvotním výhradám hlavně ze strany levicových politiků, byly přímá volba všech členů senátu a koncipování druhé komory jako korektivu poslanecké sněmovny zřejmým ústupkem zejména poslancům z řad sociální demokracie výměnou za to, že nakonec podpořili vznik druhé parlamentní komory. Na poslední chvíli nicméně došlo k předložení a schválení návrhu národně demokratických představitelů (proti hlasům levicových poslanců v revolučním národním shromáždění) na prodloužení funkčního období poslanecké sněmovny z pěti na šest let a spolu s tím bylo zamítnuto, aby se senát s osmiletým funkčním obdobím každé čtyři roky z jedné poloviny obměňoval (Kysela, 2004, s. 367–369; Schelle, 2006, s. 130–131).

Za zmínku v této souvislosti jistě stojí, že již během těchto jednání předpovídali někteří poslanci Revolučního Národního shromáždění nově vznikajícímu senátu slabé postavení či bezvýznamnost v budoucím politickém systému. Například lídr strany národně demokratické Karel Kramář hovořil o tom, že „senátor nebude nic jiného než poslanec, který je o několik let starší“ (cit. podle Peroutka, 1991, s. 951), sociální demokrat Josef Stivín pak prorokoval bezmoc druhé sněmovny, protože „tento senát bude pouhým odvarem lidové sněmovny“ (cit. podle Kysela, 2004, s. 369), respektive bude „mrtvě narozeným děckem“ (cit. podle Peroutka, 1991, s. 954). Samotná prvorepubliková politická praxe jim pak dala v mnohém za pravdu.

3.2 Prvorepubliková politická praxe

Výrazným specifikem československého prvorepublikového politického systému byl totiž faktický rozpor mezi „ústavou psanou“, jako formálním dokumentem vymezujícím základní principy vztahů mezi ústavními institucemi, a „ústavou reálnou“, tedy skutečným fungováním politického systému, které se od psané ústavy značně lišilo, přičemž tehdejší systém vládnutí fakticky vedl k degradaci řady demokratických forem a institucí. Tento rozpor byl patrný zejména v postavení Národního shromáždění v politickém procesu. Ačkoli mělo být prvorepublikové Československo podle psané Ústavy parlamentním systémem, ve skutečnosti bylo Národní shromáždění centrem politické moci ve státě spíše jen formálně. Fakticky se totiž politické rozhodování přesouvalo buď na exekutivu (ať již na prezidenta republiky¹² či vlády, včetně vlád úřednických¹³), především však na neformální mimoparlamentní mocenská centra,

¹² Bohumil Baxa (1930) v této souvislosti připomíná, že ačkoli postavení prezidenta republiky nebylo podle dikce Ústavní listiny příliš silné, „mezi institucemi prezidenta republiky a Národního shromáždění se rozvinul bezděčný, zajisté nechtěný, ale vnímatelný zápas o politické prvenství, ze kterého prezident republiky vyšel jako vítěz“ (Baxa, 1930, s. 37). Svou roli v tom nepochybně sehrála i osobnost prvního prezidenta republiky Tomáše Garrigueho Masaryka, respektive jeho neformální nadstranická a morální autorita (Broklová, 1992, s. 146).

¹³ Úřednické vlády představovaly další ze specifických prvků prvorepublikového politického systému, když byly ustavovány během vládních krizí s cílem, aby tyto krize překlenuly a vyřešily přetrvávající sporné politické otázky pro nadcházející období (Broklová, 1992, s. 146).

jakými byly například ve 20. letech takzvaná skupina Hradu, opřená o autoritu prezidenta Tomáše Garrigueho Masaryka, či Pětka (a obdobně nazývaná pozdější neformální uskupení podle daného počtu koaličních politických stran, například Osma při utvoření vlády koalice takzvaných občanských stran, někdy též nazývané panské koalice), v níž čelní představitelé hlavních vládních stran či jejich zmocněnci předběžně projednávali všechna významná politická témata a domlouvali politická rozhodnutí.¹⁴

Samotné hlasování o jednotlivých návrzích v parlamentu tak bylo pouhou schvalovací formalitou a dvoukomorové Národní shromáždění ve skutečnosti v tomto systému plnilo roli pouhého pasívního převodového mechanismu zájmů vládních politických stran. Podobnou odchylku od Ústavní listiny bylo možné sledovat i ve vztahu vlády a Národního shromáždění. Ačkoli to byla vláda, která měla být v logice parlamentního systému vlády politicky odpovědná poslanecké sněmovně, v reálné politické praxi meziválečného Československa byl parlament prakticky soustavně omezován vládou, v důsledku čehož to byla spíše vláda, která si vybudovala dominantní pozici ve vztahu k parlamentu. Nejviditelnější to bylo asi na procesu ustavování a odstupování vlád. Přestože se za celou dobu trvání první republiky vystříдалo celkem osmnáct vládních kabinetů, přičemž ale proběhly pouze čtyři parlamentní volby, které byly navíc všechny předčasné (v letech 1920, 1925, 1929 a 1935), žádná z prvorepublikových vlád nebyla nucena předkládat demisi v důsledku toho, že by jí byla vyslovena nedůvěra poslaneckou sněmovnou, nýbrž odstoupily na pokyn vedoucích představitelů politických stran vládní koalice (více k analýze fungování prvorepublikového politického systému např. Broklová, 1992; Balík a kol., 2011, s. 44–82; Vodička, Cabada, 2011, s. 19–52).

Jestliže by ale senát i tak stále ještě mohl fungovat jako významný odborný politický korektiv, jak zamýšleli ústavodárci, této ambici neodpovídalo jeho personální složení. Politické strany sem totiž, až na několik výjimek, nevysílaly ani významné stranické představitele, ani významné experty (Kysela, 2004, s. 384; Schelle, 2006, s. 129–130; srov. Peroutka, 1991, s. 955; Peška, 1999, s. 52).¹⁵ Naopak bylo místo v senátu nabízeno zasloužilým politickým osobnostem, od kterých se „již neočekává, resp. nechce očekávat, že by v politice hráli ještě nějakou významnou úlohu“ (Baxa, 1930, s. 42), pročež přecházely do senátu z hektičtější poslanecké sněmovny (Kysela, 2004, s. 389).¹⁶ Ústavní právník Bohumil Baxa tak v této souvislosti hovořil v tom duchu, že tímto se zasloužilí politici umisťují „jaksi na zasloužený odpočinek“ (Baxa, 1930, s. 42). Ferdinand Peroutka pak tuto praxi jízlivě komentoval slovy, že se zde „shromažďují političtí penzisté k poradám, které nemají žádného vlivu“ (Peroutka, 1991, s. 948), aby následně senát označil za „vznešený pensijní ústav“ (Peroutka, 1991, s. 957).

Podobný nepoměr mezi oběma komorami bylo možné sledovat i ve vztahu k ustavování vlády. I když existoval nepsaný úzus, že neodbornickým členem vlády v parlamentním systému by měl být člen parlamentu, fakticky se tato rekrutační funkce omezovala na členy poslanecké sněmovny. Dokonce i případná iniciativa poslaneckých a senátorských klubů některých politických stran nominovat a snaha prezidenta republiky jmenovat mezi ministry také senátory

¹⁴ Bohumil Baxa tuto praxi vládnutí ve 20. letech 20. století v Československu hodnotil tak, že se fakticky ustavily dva sbory vládní, a sice vláda republiky, jako čistě ústavní a parlamentu odpovědný orgán, a mimoústavní, ačkoli nikoli nutně neústavní či dokonce protiústavní, orgán zvaný Pětka, „o jehož odpovědnosti marně bylo uvažováno a bádáno“ (Baxa, 1930, s. 39). Publicista Ferdinand Peroutka (1991, s. 930) pak v této souvislosti přirovnal tehdejší vládu k jakémusi výkonnému výboru vládních politických stran.

¹⁵ Z významných politických osobností v senátu zasedli například jeden z pěti mužů 28. října František Soukup či předseda národně socialistické strany Václav Klofáč, kteří zde působili od ustavení senátu v roce 1920 až do jeho rozpuštění v roce 1939. Z dalších osobností je možné zmínit, že v letech 1920 až 1925 v senátu zasedali Karel Prášek či jeden ze zakladatelů Německé křesťansko-sociální strany lidové Robert Mayr-Harting, který se ale po volbách v roce 1925 přesunul do poslanecké sněmovny.

¹⁶ Takto se do senátu v roce 1925 přesunuli například bývalí poslanci nejprve Říšské rady v letech 1907 až 1918 a posléze Revolučního Národního shromáždění a první poslanecké sněmovny v letech 1920 až 1925 František Modráček a Gustav Habrman, či Vavro Šrobár, nejprve poslanec Revolučního Národního shromáždění a posléze i poslanecké sněmovny v letech 1920 až 1925.

narazila na nesouhlas politických vůdců a zůstala nevyslyšena předsedou vlády (Baxa, 1930, s. 42; Peroutka, 1991, s. 948; Kysela, 2004, s. 389).

Přestože vláda mohla předkládat návrhy zákonů do obou komor, byla to pravděpodobně Ústavní listinou kodifikovaná přednost poslanecké sněmovny před senátem v případě podávání návrhů rozpočtového a branného zákona, které vedly prvorepublikové vlády i v případě předkládání běžných návrhů zákonů k tomu, že upřednostňovaly poslaneckou sněmovnu (Baxa, 1930, s. 42; Peroutka, 1991, s. 948). Jan Kysela (2004, s. 389) v této souvislosti ve své studii věnované prvorepublikovému bikameralismu uvádí, že zatímco do poslanecké sněmovny podaly prvorepublikové vlády něco málo přes 1000 vládních návrhů zákona, na senát připadlo „jen“ něco přes 500 předložených vládních návrhů zákonů. Podobně pak, jak připomíná například Bohumil Baxa (1930), přistupovali členové vlády s různou mírou vážnosti k projednávání politicky důležitých vládních návrhů zákonů v jednotlivých parlamentních komorách; zatímco projednávání takovýchto návrhů zákonů v poslanecké sněmovně se členové vlády běžně účastnili, jejich projednávání v senátu nevěnovali přílišnou pozornost a „lavice ministerské nezřídka zejí prázdnotou“ (Baxa, 1930, s. 42).

Jistě by bylo lze stále namítnout, že i z hlediska pravomocí slabá druhá komora, která vykazuje totožné nebo velmi podobné politické složení jako komora první, může mít nikoli nevýznamný vliv na výsledky legislativního procesu, protože poslanci první sněmovny musí za určitých okolností kalkulovat s postoji členů komory druhé, aby urychlili a zefektivnili schvalovací proces (viz např. Tsebelis, Money, 1997, s. 4; Kysela, 2004, s. 365–366). Prvorepubliková politická praxe ovšem účinně eliminovala i tento potenciál senátu. Přestože Ústavní listina zaváděla pro členy parlamentu volný mandát, reálná politická praxe meziválečného Československa se nicméně ustavila tak, že poslanci a senátoři byli bytostně závislí na vůli vedení politických stran. Jednak si vedení politických stran zajistila kontrolu nad personálním složením své parlamentní reprezentace, zejména díky institutu přísně vázaných kandidátních listin ve volbách (včetně možností sestavit z neúspěšných kandidátů novou stranickou listinu pro druhé skrutinium).¹⁷ Současně dokázala stranická vedení podřídit členy obou parlamentních komor přísné stranické disciplíně, a to zejména prostřednictvím praxe poslaneckých reversů¹⁸ či judikaturou Volebního soudu, který mohl na návrh vedení příslušné politické strany odebrat poslanci či senátorovi Národního shromáždění zastupitelský mandát za to, že nerespektoval stranickou disciplínu. Prostřednictvím těchto institucionálních nástrojů se tak ve svém důsledku zákonodárci stávali odpovědnými nikoli voličům, kteří pro ně hlasovali, jak by předpokládal ústavně kodifikovaný volný mandát členů parlamentu, nýbrž politickým stranám, které je na (přísně vázané) kandidátní listiny nominovaly, přičemž to byly právě nominující politické strany, které se tedy stávaly faktickými disponenty zastupitelských mandátů v Národním shromáždění.

Prvorepublikový publicista Ferdinand Peroutka tak hovořil o systému „tuhé vlády politických stran“ (Peroutka, 1991, s. 957), historička Eva Broklová v podobném duchu označila politický systém meziválečného Československa za systém „diktatury politických stran“.¹⁹ Další autoři spojovali československý politický systém s termínem partitokracie, tedy s parlamentní formou vlády s rozhodujícím vlivem politických stran v rozhodovacím procesu. Politickým důsledkem tohoto stavu pak bylo, že poslanci i senátoři příslušné politické strany

¹⁷ V případě přísně vázaných kandidátních listin totiž voliči ve volbách hlasují „pouze“ pro politické strany, nemohou však udělovat přednostní hlasy (jako je tomu dnes), v důsledku čehož nemohou žádným způsobem změnit, ani ovlivnit pořadí kandidátů na listině stanovené politickou stranou.

¹⁸ Běžnou prvorepublikovou praxí bylo, že kandidáti podepisovali politické straně, které je postavila do voleb, takzvaný revers, v němž se zavazovali k odstoupení z poslaneckého či senátorského mandátu tehdy, pokud přestane být vůči své nominující politické straně loajální, nebo mu případně vysloví příslušný orgán dané politické strany nedůvěru.

¹⁹ Paradoxem prvorepublikového politického systému přitom je, že politické strany fakticky nebyly ústavně, ani jinak legislativně zakotveny.

museli hlasovat jednotně v každé z komor Národního shromáždění, což dále oslabovalo faktický význam senátu jako možného politického korektivu poslanecké sněmovny.

3.3 Rezignované přijetí druhořadé role v politickém procesu

V neposlední řadě je ovšem třeba přiznat, že ani sám senát mnoho nepřispěl ke zlepšení svého reálného postavení v meziválečném politickém procesu. Navzdory jejich zjevnému zatlačování na pomyslnou vedlejší kolej nedokázali senátoři tomuto tlaku účinně čelit. Ferdinand Peroutka to pregnančně vyjádřil slovy, že senát „rezignovaně přijal méněcennost, k níž byl lidmi i poměry a snad také sám sebou odsouzen“ (Peroutka, 1991, s. 952), přičemž ale tato „typická méněcennost senátu vznikla teprve zvykem, proti němuž se senátoři nedovedli nikdy vzepřít“ (Peroutka, 1991, s. 948), protože senátoři „nedopustili se nikdy žádného hříchu vyjma generálního hříchu slabosti a neprůbojnosti“ (Peroutka, 1991, s. 954).

Dále Ferdinand Peroutka výstižně poznamenává, že „senát se v Československu nestal významnou institucí, poněvadž sem byl přenesen nápodobou z cizích poměrů a nevyrostl přirozeným způsobem z domácí skutečnosti a vlastní tradice“ (Peroutka, 1991, s. 957). Vskutku dříve, než se senát stihl etablovat v politickém systému meziválečného Československa, byl politicky upozaděn a marginalizován. Jak totiž připomíná dobový ústavní právník Bohumil Baxa (1930, s. 42), v prvním svém funkčním období v letech 1920 až 1925 nehájili senátoři náležitě své ústavou dané pravomoci, pročež když se následně pokusili vzepřít své „nově nabyté“ skutečné politické roli v druhém funkčním období v letech 1925 až 1929, narazili již na účinný odpor jak vlády, tak poslanecké sněmovny. Přestože fakticky neexistovaly žádné významnější důvody pro rozpuštění druhé komory Národního shromáždění, protože povětšinou politické nesnáze postihly poslaneckou sněmovnu, nikoli senát, všechna funkční období prvorepublikového senátu byla ukončena předčasně, aniž by se tomu senátoři nějak výrazněji bránili, v důsledku čehož senát dále ztrácel na svém politickém významu.

Jak ovšem připomíná současný ústavní právník Jan Kysela (2004, s. 390), přestože se prvorepublikový senát smířil se svou druhořadou rolí, probíhaly zde intenzivní práce a v mnoha případech pozitivně zasáhl v legislativním procesu ku prospěchu návrhů zákonů, jež nebyly považovány za politické citlivé. Jak navíc v této souvislosti připomínají Jan Kysela (2004, s. 390–391) či Karel Schelle (2006, s. 130), nejméně ve dvou případech pak senát prokazatelně skutečně sehrál klíčovou roli korektivu vůči „nepředloženostem“ poslanecké sněmovny. První případ se týkal přijímání státního rozpočtu na podzim roku 1920, kdy poslanecká sněmovna proti vůli vlády schválila vysoký schodek státního rozpočtu, aby mohlo dojít ke zvýšení platů státních zaměstnanců, pročež úřednická vláda Jana Černého pohrozila demisí. Svízelnou situaci nicméně zachránil senát, který sněmovní verzi schodkového rozpočtu neschválil, a naopak podpořil návrh vládní, díky čemuž dostala poslanecká sněmovna možnost znovu se otázkou zabírat, aby nakonec ve zrychleném řízení rovněž podpořila původní vládní návrh státního rozpočtu (podr. Peroutka, 1991, s. 1319–1333). V druhém případě senát pomohl vyřešit prohlubující se vládní krizi v roce 1926 poté, co se rozpadla vládní koalice, když se právě na půdě senátu podařilo domluvit novou vládu takzvané panské koalice sestávající z českých a německých středo-pravicových (takzvaných občanských) stran a slovenských klerikálů.

4 Závěr

Předkládaná interpretativní případová studie se zaměřila na analýzu postavení senátu v politickém systému první Československé republiky, přičemž výchozím rámcem pro analýzu se stal trojdimenzionální přístup Meg Russell (2013) kombinující faktory formálních pravomocí, míry podobnosti (kongruence) stranického složení obou komor a vnímané legitimacy jako zdrojů síly postavení druhých komor dvoukomorových parlamentů. Toto

výzkumné zázemí se ukázalo jako efektivní zejména s ohledem na to, že se potvrdilo, že to nebyl ani tak ústavní status senátu, co z něj činilo druhořadou instituci v prvorepublikovém politickém systému s pouze omezeným politickým vlivem, nýbrž dobový přístup k této instituci a jeho vnímání společností a zejména vrcholnými politickými představiteli. Neboli slovy Ferdinanda Peroutky, „nebyly to předpisy ústavy, jež přivodily celkovou bezvýznamnost senátu“ (Peroutka, 1991, s. 947).

Porovnáme-li kupříkladu ústavní postavení československého a českého senátu, zjišťujeme, že prvorepublikový senát disponoval silnějšími formálními pravomocemi než Senát současný, přesto se prvorepublikovému senátu nepodařilo dosáhnout ani alespoň takové faktické role v politickém systému, jakou sehrává Senát dnes. Přes absenci jejich vymezení prvorepublikovou legislativou totiž politickému i veřejnému životu v meziválečném Československu dominovaly politické strany, kterým se podařilo i v podmínkách ústavně kodifikované parlamentní formy vlády získat převahu nad Národním shromážděním, respektive jeho činnost podřídit kontrole politických stran a jejich zájmů. Národní shromáždění tak ve skutečnosti plnilo roli pouze pasivního převodového mechanismu zájmů vládních politických stran. K tomu přispěly i volební legislativa, kdy praxe přísně vázaných kandidátních listin vynucovala poslušnost a vytvářela závislost poslanců a senátorů na vedení politických stran, které je do voleb nominovaly, což bylo dále umocněno praxí politických reversů a existencí Volebního soudu.

Meziválečné Národní shromáždění přitom bylo koncipováno jako asymetrický dvoukomorový parlament, v němž poslanecká sněmovna disponovala silnějším rozsahem pravomocí než senát. Faktická role senátu v prvorepublikovém politickém systému ale byla postupně dále oslabována dalšími prvky prvorepublikové politické praxe, které upozadovaly roli senátu v politickém procesu. Jednak to byly vztahy vlády k jednotlivým komorám parlamentu, kdy se vládní kabinety ve své legislativní činnosti orientovaly přednostně na poslaneckou sněmovnu, stejně jako se neodborní členové vlády rekrutovali téměř výlučně z řad poslanců, nikoli senátorů. Dále se na marginalizaci role senátu podepsala i skutečnost současného předčasného rozpouštění obou komor Národního shromáždění, čímž byla fakticky zrušena jedna z mála významných odlišujících charakteristik senátu od poslanecké sněmovny a v důsledku čehož nabývaly obě parlamentní komory – při existenci téměř identických volebních systémů pro každou z nich – stejných politických většin. Takový stav mohl vzbuzovat (a skutečně vzbuzoval) pocit, že za těchto podmínek je druhá parlamentní komora jaksí nadbytečná. Zvláště když v ní současně absentovali významní političtí představitelé, respektive byla spíše vnímána jako pomyslné „odkladiště“ vysloužilých politiků.

Je přitom zřejmé, že v podmínkách chybějící tradice parlamentarismu se kombinace všech těchto okolností musela nutně stát pro celkové vnímání a reputaci senátu osudovou. Ve svém důsledku se tak podařilo senát politicky marginalizovat dříve, než se tento stihl v politickém systému meziválečného Československa plnohodnotně etablovat. V této souvislosti je ovšem třeba také přiznat, že ani sám senát mnoho nepřispěl ke zlepšení svého reálného postavení v prvorepublikovém politickém systému, respektive že se fakticky se svou druhořadou politickou rolí vcelku ochotně smířil, a toto stigma si nese do jisté míry dodnes.

Poděkování

Článek byl vydán v rámci projektu Interního grantového systému MUP č. E80/91 financovaného z podpory MŠMT na specifický vysokoškolský výzkum v roce 2021 a 2022.

Literatura

- BABIŠ A. *O čem sním, když náhodou spím: Vize 2035 pro Českou republiku, pro naše děti*. Praha: ANO 2011, 2017.
- BALÍK, S., HLOUŠEK, V., HOLZER, J., ŠEDO, J. *Politický systém českých zemí 1848–1989*. Brno: MUNI Press, 2011.
- BAXA, B. Deset let Ústavy Republiky československé. *Moderní stát: revue pro politiku, parlamentarismus a vědy státní*, 1930, roč. 3, č. 2, s. 33–42.
- BAXA, B. K výkladu ústavních a zákonných předpisů o vzájemném styku poslanecké sněmovny a senátu. *Moderní stát: revue pro politiku, parlamentarismus a vědy státní*, 1928, roč. 1, č. 1, s. 2–6.
- BROKLOVÁ, E. *Československá demokracie: Politický systém ČSR 1918–1938*. Praha: Sociologické nakladatelství, 1992.
- ČERVINKA, E. O hospodářský parlament. *Moderní stát: revue pro politiku, parlamentarismus a vědy státní*, 1929, roč. 2, č. 2, s. 141–146.
- GERLOCH, A., HŘEBEJK, J. Ústavní vývoj. In GERLOCH, A., HŘEBEJK, J., ZOUBEK, V. *Ústavní systém České republiky: základy českého ústavního práva*. Čtvrté, aktualizované vydání. Praha: Prospektrum, 2002, s. 9–69.
- HAVELKA, J. Hospodářský parlament jako orgán stavovského zastoupení. *Moderní stát: revue pro politiku, parlamentarismus a vědy státní*, 1933, roč. 6, č. 3, s. 81–90.
- CHYTILEK, R., ŠEDO, J., LEBEDA, T., ČALOUDEK, D. *Volební systémy*. Praha: Portál, 2009.
- IROZHLAS.CZ. Kompletní přepis rozhovoru Jana Pokorného s Milošem Zemanem: O senátu, 17. listopadu a ekonomických změnách. *iRozhlas.cz*, 15. října 2018. Dostupné z WWW: <https://www.irozhlas.cz/zpravy-domov/prepis-milos-zeman-pokorny-radiozurnal-ekonomicti-zmdi-bakala_1810152033_cen>.
- KLIMEK, A. *Boj o hrad I.: Hrad a Pětka (1918–1926)*. Praha: Panevropa, 1996.
- KOLÁŘ, P. A KOL. *Parlament České republiky*. Třetí přepracované a aktualizované vydání. Praha: Leges, 2013.
- KŘOVÁK, R. Zákonodárná činnost Národního shromáždění a prezident republiky. *Moderní stát: revue pro politiku, parlamentarismus a vědy státní*, 1929, roč. 2, č. 1, s. 3–9.
- KYSELA, J. *Dvoukomorové parlamenty: Teorie, historie a srovnání dvoukomorových parlamentů*. Praha, Eurolex Bohemia, 2004.
- LIJPHART, A. *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. New Haven: Yale University Press, 1999.
- MERTL, J. Ideologie parlamentarismu a naše doba. In *Volební reformy I*. Praha: Svaz národního obrození, 1933, s. 3–45.
- NEUBAUER, Z. Význam senátu podle ústavy československé. *Všehrd*, 1924, roč. 5, č. 7–8, s. 169–171.
- NOVOTNÁ, T. Volební systém první československé republiky a jeho reformy. In NOVÁK, M., LEBEDA, T. A KOL. *Volební a stranické systémy: ČR v mezinárodním srovnání*. Dobrá Voda u Pelhřimova: Aleš Čeněk, 2004, s. 165–196.
- OKAMURA, T. Opět se ukazuje, že Senát je drahá, nepotřebná a navíc i škodlivá instituce a v zájmu demokracie je potřeba ho zrušit. *SPD.cz*, 8. prosince 2019. Dostupné z WWW: <<https://www.spd.cz/opet-se-ukazuje-ze-senat-je-draha-nepotrebna-a-navic-i-skodлива-instituce-a-v-zajmu-demokracie-je-potreba-ho-zrusit/>>.
- PEHR, M. Návrhy české pravice na reformu československého parlamentu v době první republiky. In DOUBEK, V., POLÁŠEK, M. A KOL. *Parlament v čase změny: Případové studie z vývoje českého a československého parlamentarismu*. Praha: Filip Tomáš – Akropolis, s. 45–70.
- PEROUTKA, F. *Budování státu III.: 1920*. Praha, Lidové noviny, 1991.

- PEŠKA, P. Balance a mýtus ústavy z roku 1920 v konstitučním myšlení. *Acta Universitatis Carolinae – Iuridica*, 1999, č. 1–2, s. 51–56.
- PEŠKA, Z. *Jakou republiku? Úvahy o naší ústavě*. Praha: Rudolf Rejman, 1946.
- RUSSELL, M. Rethinking Bicameral Strength. *The Journal of Legislative Studies*, 2013, roč. 19, č. 3, s. 370–391.
- SARTORI, G. *Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry Into Structures, Incentives and Outcomes*. New York: New York University Press, 1994.
- SCHELLE, K. *Organizace československého státu v meziválečném období (1918–1938)*. Praha: Euolex Bohemia, 2006.
- TSEBELIS, G. *Veto Players: How Political Institutions Work*. Princeton: Princeton University Press, 2002.
- TSEBELIS, G., MONEY, J. *Bicameralism*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.
- VAVŘÍNEK, F. *Parlament a politické strany*. Praha: Jednota československých matematiků a fyziků v Praze, 1930.
- VERCESI, M. What kind of veto player is the Italian Senate? *Journal of Modern Italian Studies*, 2017, roč. 22, č. 5, s. 604–623.
- VODIČKA, K., CABADA, L. *Politický systém České republiky: Historie a současnost*. Třetí, aktualizované a rozšířené vydání. Praha: Portál, 2011.
- ZÁKON Č. 121/1920 SB., Zákon ze dne 29. února 1920, kterým se uvozuje Ústavní listina Československé republiky.

Kontakt

Mgr. Jakub Charvát, Ph.D.
Metropolitní univerzita Praha,
Katedra politologie a anglofonních studií
Dubečská 900/10
100 31 Praha 10
e-mail: jakub.charvat@mup.cz
<https://orcid.org/0000-0001-8212-1743>