

UNIVERZITA KARLOVA
FAKULTA SOCIÁLNÍCH VĚD

Institut politologických studií

Katedra politologie

Bakalářská práce

2020

Matěj Czinege

UNIVERZITA KARLOVA
FAKULTA SOCIÁLNÍCH VĚD

Institut politologických studií

Katedra politologie

**Politická role Senátu NS ČSR v druhém volebním
období (1925–1929)**

Bakalářská práce

Autor práce: Matěj Czinege

Studijní program: Politologie a mezinárodní vztahy

Vedoucí práce: prof. PhDr. Blanka Říhová, CSc., dr. h. c.

Rok obhajoby: 2020

Prohlášení

1. Prohlašuji, že jsem předkládanou práci zpracoval samostatně a použil jen uvedené prameny a literaturu.
2. Prohlašuji, že práce nebyla využita k získání jiného titulu.
3. Souhlasím s tím, aby práce byla zpřístupněna pro studijní a výzkumné účely.

V Praze dne 31. července 2020

Matěj Czinege

Bibliografický záznam

CZINEGE, Matěj. *Politická role Senátu Národního shromáždění Československé republiky v druhém volebním období (1925–1929)*. Praha, 2019. 61 s. Bakalářská práce (Bc). Univerzita Karlova, Fakulta sociálních věd, Institut politologických studií, katedra politologie. Vedoucí diplomové práce prof. PhDr. Blanka Říchová, CSc., dr. h. c.

Rozsah práce: 129 243 znaků (včetně mezer)

Anotace

Předkládaná práce se zaměřuje na zkoumání role československého Senátu. Zabývá se jeho aktivitami a porovnává jeho postavení s Poslaneckou sněmovnou. Taktéž se soustředí na vztah mezi Senátem, resp. senátory a vládou a vládními stranami. Ukazuje, že meziválečný Senát plnil funkce, které od něj dobový ústavní systém očekával. Na vybraných indikátorech (projednávání návrhů zákonů, interpelace apod.) práce ukazuje, že role československého Senátu je často podceňována.

Annotation

Present paper is focused on inquiry into the role of Czechoslovak Senate. The paper pursues the Senate activities and compares its role with that of Chamber of Deputies. It is also concerned with the relationship between the Senate, or senators, and the government and government parties. It shows that the Czechoslovak Senate in the interwar period fulfilled the functions the constitution had bestowed upon it. The paper demonstrates by using several indicators (legislative function, parliamentary questions &tc.) that the role of the Czechoslovak Senate is often underestimated.

Klíčová slova

Parlamentarismus, druhá komora, výkonná moc, zákonodárná moc, ČSR 1918-1938.

Keywords

Parliamentarism, second chambre, executive power, legislative power, Czechoslovakia 1918-1938.

Title/název práce

Politická role Senátu NS ČSR v druhém volebním období (1925–1929)

Poděkování

Velmi rád bych chtěl na tomto místě poděkovat prof. PhDr. Blance Říchové, CSc, dr. h. c., vedoucí této práce, která svolila k vedení této práce, a tak mi velmi pomohla při její tvorbě věcnými poznámkami a postřehy, které přispěly k ucelení předkládané práce.

Obsah

1	Úvod	1
2	Část obecná	6
2.1	Parlamentarismus	6
2.2	Senát uvnitř čs. parlamentarismu	11
2.2.1	Ukotvení Senátu v ústavním systému	11
2.2.2	Složení Senátu po volbách v roce 1925	17
3	Část analytická	18
3.1	Poslanecká sněmovna	18
3.1.1	Srovnání prací Senátu a Poslanecké sněmovny	20
3.1.2	Návrhy zákonů	25
3.2	Vláda	32
3.2.1	Vládní většina	33
3.2.2	Vládní prohlášení	38
3.2.3	Interpelace	40
4	Závěr	49
5	Seznam zkratk stran politických stran	51
	Bibliografie	52
	Prameny	52
	Parlamentní archivy	52
	Tisk	52
	Zákony a jiné prameny legislativní povahy	53
	Literatura	53
	Primární	53
	Sekundární	55
	Různé internetové zdroje	58
	Teze bakalářské práce	59

1 Úvod

Československý parlamentarismus jako takový, jakožto předmět politologického zkoumání, nebyl doposud vystaven zvláštnímu zájmu. Senát, byv druhou komorou, se už vůbec netěší pozornosti zkoumání. Mezi výjimky patří příspěvky prof. Kysely¹ a doc. Broklové, které však jsou navzájem v rozporu. Tam, kde doc. Broklová hovoří o nerozvinutém parlamentarismu², tak prof. Kysela vsází na smířlivější tón, kterým svádí vinu za nečinnost Senátu na politické stranictví; každopádně lze říci, že československý parlamentarismus není doposud podrobně prozkoumaným politickým tématem³. Často je působení Senátu odbýváno konstatováním jeho bezvýznamnosti a zbytečnosti.⁴ Výzkum druhých komor parlamentů, o nichž politologická i právní literatura štědře pojednává, není rozšířený a k většímu zájmu o druhé komory došlo až poměrně nedávno⁵, přičemž zájem o postavení druhých komor je co do četnosti nevyrovnaný - většina literatury se věnuje především analýze Senátu Spojených států nebo britské Sněmovny lordů. Mezi významné příspěvky o bikameralismu patří především práce dvojice autorů Money a Tsebelis⁶. Z českých příspěvků o druhých komorách je třeba zmínit především několik prací prof. J. Kysely⁷. Literatura o politickém systému meziválečného Československa je poměrně široká, avšak většinou se jedná o práce podávající o Československu z pohledu historiků, zachycující celou

¹ např.: KYSELA, Jan. Senát Národního shromáždění Republiky československé. *Časopis pro právní vědu a praxi*. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2001, **9**(4), 417-429. ISSN 1210-9126.

² viz: BROKLOVÁ, Eva. *Československá demokracie: politický systém ČSR 1918-1938*. Praha: Sociologické nakladatelství, 1992. Studie (Sociologické nakladatelství). ISBN 80-901-0596-3, str. 29.

³ Novodobý český parlamentarismus čerpal právě z toho československého, a proto je důležité mu porozumět.

⁴ viz např. komentář prof. Peška: „*Senát se neosvědčil; byl kopií poslanecké sněmovny [sic] a usnesení obou komor bývala identická.*“, cit. dle: PEŠKA, Pavel. Bilance a mýtus ústavy z roku 1920 v konstitučním myšlení. *Acta Universitatis Carolinae Iuridica*. Praha: Karolinum, 1999, **45**(1-2). ISSN 0323-0619

⁵ viz např.: LLANOS, Mariana a Detlef NOLTE. Bicameralism in the Americas: around the extremes of symmetry and incongruence. *Journal of Legislative Studies* [online]. 2003, **9**(3), 54-86 [cit. 2020-07-23], str. 55. DOI: 10.1080/1357233042000246864. ISSN 13572334.

⁶ např.: TSEBELIS, Geroge a Jeannette MONEY. *Bicameralism*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997. ISBN 0-521-58037-4.

⁷ především KYSELA, Jan. Senát Národního shromáždění Republiky československé. *Časopis pro právní vědu a praxi*. Brno: Právnická fakulta Masarykovy univerzity, 2001, **9**(4), 417-429. ISSN 1210-9126 nebo KYSELA, Jan. *Dvoukomorové systémy: teorie, historie a srovnání dvoukomorových parlamentů*. Praha: Eurolex Bohemia, 2004. ISBN 80-864-3289-0. Prof. Kysela se problematice druhých komor věnuje dlouhodobě.

politiku meziválečného Československa nebo zaměřující se na konkrétní událost, stranu nebo osobnost⁸; nejedná se ale o politologické analýzy, které doposud chybí. Hlavním zdrojem poznatků o meziválečném parlamentu tak jsou dvě publikace vydané předsednictvem Národního shromáždění.⁹ Dr. Syllová přispěla do diskuse o československém parlamentarismu článkem o postavení opozičního poslance v meziválečné době.¹⁰ Moderní parlamentní kulturu zpracoval ve své publikaci *Parlamentní kultura* doc. Wintr.¹¹ Doc. Wintr a Dr. Syllová se však především zaměřují na první komory.

Předkládaná práce se zaměřuje na analýzu role československého Senátu¹² s cílem vyvrátit či potvrdit přijímanou tezi o bezvýznamnosti tohoto tělesa. Rozhodující pro analýzu se stalo II. volební období, které bylo zvoleno záměrně, neboť v této době již lze usuzovat, že nově vytvořené politické instituce již prošly dostatečným vývojem,

⁸ Z nich zde mohou být uvedeny následující: BROKLOVÁ, Eva. *Antonín Švehla: tvůrce politického systému*. Praha: Academia, 2017. Paměť (Academia). ISBN 978-80-200-2711-5; dále KÁRNÍK, Zdeněk. *České země v éře První republiky*. Třetí vydání. Praha: Libri, 2017. ISBN 978-80-7277-563-7.; dále KLIMEK, Antonín. *Boj o Hrad: vnitropolitický vývoj Československa 1926-1935 na půdorysu zápasu o prezidentské nástupnictví*. Praha: Panevropa, 1998. ISBN 80-861-3002-9; nebo také KOVTUN, Jiří. *Republika v nebezpečném světě: éra prezidenta Masaryka 1918-1935*. Praha: Torst, 2005. ISBN 80-721-5254-8.

⁹ *Národní shromáždění republiky Československé v prvním desetiletí*. Praha: předsednictvo Poslanecké sněmovny a předsednictvo Senátu, 1928 a obdobně *Národní shromáždění republiky Československé v druhém desetiletí*. Praha: předsednictvo Poslanecké sněmovny a předsednictvo Senátu, 1938.

¹⁰ SYLLOVÁ, Jindřiška. K postavení opozičního poslance v legislativním procesu za první republiky. *AUC IURIDICA* [online]. 2018, **2018**(3), 79-89. DOI: 10.14712/23366478.2018.20. ISSN 2336-6478. Dostupné z: <http://www.karolinum.cz/doi/10.14712/23366478.2018.20>

¹¹ Tato kniha sloužila jako inspirace pro předkládanou práci. WINTR, Jan. *Česká parlamentní kultura*. Praha: Auditorium, 2010. ISBN 978-80-87284-13-1.

¹² Dobový úzus přiřkl Senátu počáteční malé písmeno: takto jej pojmenovává ústavní listina a jiné zákony i ústavní teoretici této doby. Prof. Kysela se drží tohoto úzu, stejně tak doc. Broklová. Pravidla českého pravopisu z roku 1941 uvádějí, že jména úřadů a institucí (*ministerstvo školství a národní osvěty* atp.) nejsou vlastními názvy, proto se doporučuje je psát s malým písmenem. Moderní Pravidla doporučují psát velké písmeno nejen v celém názvu *Senát Parlamentu České republiky*, nýbrž také v jednoslovném pojmenování *Senát* (a stejně tak *Poslanecká sněmovna*, *Parlament*), což představuje výjimku z obecného pravidla, že nepoužije-li se názvu celého, nepíše se velké písmeno; stejně tak se nepíše, vyjadřuje-li jejich název samotnou podstatu obecným pojmenováním (např. *vláda České republiky*, *ministerstvo průmyslu a obchodu* atp.). Tento názor není v akademické obci jednotný, neboť PhDr. Ivana Svobodová napsala, že „[u] *názvů ústředních orgánů státní správy a u orgánů zákonodárných, mezi něž mimo jiné patří i ministerstva, parlament atp. (k vyjádření jedinečnosti není místní určení nutné) platí totéž. I u nich je třeba se rozhodnout, zda v dané větě plní funkci vlastního jména, nebo obecného. Mnohdy (zvl. v textech publicistických) jde spíš o to, vyjádřit kompetenci, pole působnosti, druh činnosti dané instituce [...]*“, (viz: SVOBODOVÁ, Irena. O psaní velkých písmen (Na pozadí poradenské počítačové databáze). *Naše řeč*. Praha: Ústav pro jazyk český Akademie věd České republiky, 2000, **83**(1), 17-29. ISSN 2571-0893. Dostupné také z: <http://nase-rec.ujc.cas.cz/archiv.php?lang=en&art=7552>). Autor se však přiklání k úzu podle platných Pravidel.

získaly tak jisté *modus operandi*. Senát tak v tomto volebním období měl *ideální* podmínky pro činnost. Československý politický systém ještě nedošel do bouřlivých třicátých let a politické instituce tak mohly pracovat v poměrně klidném období.¹³

Práce se zaměřuje na analýzu činností Senátu a jejich dopad na československý parlamentarismus. Jako zdroje dat jsou využity především prameny jako stenoprotokoly a senátní tisky. Dále analýza spoléhá v konkrétních částech na studium stranického tisku, které přináší důležitá vodítka o rozhodovací praxi vládních stran. Jejich prostřednictvím se analýza pokusí představit fungování Senátu. Na základě kritérií, o kterých práce pojednává v teoretické části, se pak pokusí zhodnotit výsledky analýzy činností Senátu.

Práce se nesnaží o vyčerpávající analýzu veškerých činností Senátu. Předkládaná práce vymezuje roli Senátu v závislosti na dalších subjektech: vládě a Poslanecké sněmovně. Poslanecká sněmovna, jakožto první komora Národního shromáždění, tj. celostátní parlament, byla vybrána proto, že v rámci obou těchto komor, resp. československého parlamentu, se pak utvářela meziválečná parlamentní kultura. Druhým pro analýzu relevantním subjektem je vláda, s níž má každý parlament specifický vztah. Tak aby mohlo být postavení čs. Senátu zhodnoceno, zaměřuje se předkládaná práce na analýzu jeho postavení na třech úrovních: *všeobecná role parlamentu (resp. komory); parlamentní systém; role čs. Senátu z ústavněprávního pohledu*. Předkládaná práce představuje činnost Senátu a zjišťuje, jestli funkce, které československý Senát plnil, odpovídají funkcím přisouzených politologickou teorií na těchto třech úrovních. Práce se tak ptá na to, jaká byla náplň práce meziválečného Senátu; a jestli tato činnost splňuje požadavky, které na ni kladl čs. ústavní systém, jestli naplňuje znaky parlamentního systému a zdali plní funkce, které se očekávají od parlamentu, resp. jeho komory.

Práce si vytyčuje za cíl být příspěvkem prohlubujícím poznání o českém (historickém) parlamentarismu. Konkrétně z tohoto přijatého cíle plynou tyto cíle dílčí:

- a) doplnit spor o významnost čs. Senátu konkrétními argumenty podrobnou studií jednoho volebního období;
- b) vytyčít a popsat projevy politického významu čs. Senátu;

¹³ To však neznamená, že období mezi lety 1925-1929 by bylo připraveno o události. Politický systém se musel v tomto období vyrovnávat s dopady hospodářské krize, živelními pohromami a poprvé v tomto volebním období se do vlády zapojily státotvorné německé strany, které společně s českými a slovenskými stranami se podílely na koalici ve vládě Antonína Švehly a Františka Udržala.

- c) přiblížit a rozvést činnost čs. Senátu;
- d) přispět do širší debaty o postavení Senátu PČR a horní komory v historickém i moderním kontextu.

Předkládaná práce čerpá především z primárních zdrojů, tj. ze stenoprotokolů a senátních a sněmovních tisků. Tyto představují velmi detailní a přesný zdroj dat. Problémem s prací s těmito primárními zdroji představovalo velmi široké a bohaté spektrum, z nichž bylo možné data vybírat, které primární zdroje nabízely; bylo tak třeba se zaměřit na konkrétní indikátory (např. návrhy zákonů, interpelace apod.). Dalším významným zdrojem byla publikace *Národní shromáždění v prvním desetiletí*¹⁴, která obsahovala některá významná statistická data.¹⁵ Avšak tyto údaje nebyly kompletní, protože ediční uzávěrka publikace byla k poslednímu červenci 1928, takže neobsahovala celé sledované II. volební období. Z teoretického hlediska předkládaná práce čerpala především z politologické a státoprávní literatury výše zmíněné. K dalším významným pracím lze zařadit *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, která zevrubně shrnuje německou státovědeckou literaturu minulého století, která významně ovlivnila českou státovědeckou literaturu.¹⁶ Na Lijphartově díle *Patterns of Democracy* je založena argumentace, kterou práce přináší stran vztahu Senátu a Poslanecké sněmovny v meziválečném parlamentu.¹⁷

První kapitola se věnuje teoretickému vymezení parlamentarismu a obecných funkcí parlamentu. Dále je v ní představeno postavení čs. Senátu v ústavněprávní teoretické rovině. Tato první kapitola pojednává o teoretických východiscích, které jsou charakteristické pro parlamenty i pro parlamentní zřízení, za které se meziválečné Československo považuje. Druhá kapitola se věnuje činnosti Senátu ve vztahu k Poslanecké sněmovně. Předně testuje obecně přijímanou hypotézu o Senátu jako příslovečném „přívěšku“ k Poslanecké sněmovně, a to na základě využití výše uvedených zdrojů. Bylo třeba vybrat indikátory, které by vypovídaly o tomto vztahu, a to návrhy podávané v daných obdobích v obou komorách nebo projednávání návrhů zákonů a jejich předkládání. Třetí kapitola se zaměřuje na vztah mezi Senátem a

¹⁴ *Národní shromáždění republiky Československé v prvním desetiletí*. Praha: předsednictvo Poslanecké sněmovny a předsednictvo Senátu, 1928.

¹⁵ Jednalo se především o rozlišení předkladatele u návrhů zákonů, které Národní shromáždění přijalo.

¹⁶ STERN, Klaus. *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*. Díl 1. 2. vydání. München: C.H.Beck, 1984. ISBN 3-406-09372-8.

¹⁷ LIJPHART, Arendt. *Patterns of Democracy*. 2. vyd. New Haven: Yale University Press, 2012. ISBN 9780300172027.

vládou, který ilustruje na fungování vládní většiny v plénu, přistupování k vládním prohlášením a podávání interpelací.

2 Část obecná

2.1 Parlamentarismus

Meziválečné Československo bylo ustaveno jako parlamentní demokracie.¹⁸ Obecná institucionální specifika tohoto ústavního systému ve svých pracích definovalo mnoho autorů státopědecké literatury; obzvláště J. Bryce (*Modern Democracies*, 1921), K. Leowenstein (*Verfassungslehre*, 1975), D. V. Verney (*The Analysis of Political Systems*, 1959) nebo von Beyme (*Die parlamentarischen Regierungssysteme in Europa*, 1973).¹⁹ Shrnuv dosavadní německou státopědeckou literaturu, podle prof. Sterna tento typ ústavního systému je možné definovat prostřednictvím šesti obecných (základních) kritérií, které musí být splněny, aby se ústavní systém dal označit za parlamentní demokracii. Jimi jsou:

a) *zastupitelská funkce parlamentu,*

Podle H. Krügera je zastupitelská demokracie základem moderního státu.²⁰ Zastupitelství v moderní demokracii umožňuje velké skupině lidí být reprezentována malou práce schopnou skupinou jejích zástupců; skrze tyto své zástupce se podílí na rozhodovacím procesu, takže se stávají jeho účastníky. V téměř antagonickém pojetí k sobě navzájem stojí jednoduchost vládnutí naproti zájmům zastupovaných. Moderní zastupitelská demokracie je výslednicí obou směrů.²¹ Kelsen také považuje zastupitelskou demokracii za jeden ze

¹⁸ Prof. Hoetzel při psaní návrhu ústavy z roku 1920 se inspiroval francouzským parlamentarismem; viz: GRONSKÝ, Ján. *Komentované dokumenty k ústavním dějinám Československa*. 1. díl. Praha: Karolinum, 2005-. ISBN 80-246-1027-2, str. 71.

¹⁹ Tuto státopědeckou literaturu cituje K. Strøm a W. C. Müller ve své práci *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*. Podle nich se všichni autoři shodují na těchto institucionálních prvcích: 1) zdvojení výkonné moci (existence předsedy vlády i hlavy státu), 2) parlament po formální či neformální stránce uvádí vládu do úřadu, 3) vláda je kolektivní orgán, 4) ministři jsou zároveň obyčejně členy parlamentu, 5) vláda je odpovědná parlamentní většině, 6) parlament má prostředky ke kontrole vlády, 7) parlamentní většina může přinutit vládu rezignovat, 8) předchozí právo je vyrovnáváno právem předsedy vlády rozpustit parlament. Tato práce se příkladně především k německé státopědecké literatuře, která měla na tu českou v meziválečném období i nyní zřejmě největší vliv; viz: STRØM, Kaare, Wolfgang C. MÜLLER a Torbjörn BERMAN. *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*. Oxford: Oxford University Press, 2006. ISBN 978-0-19-829784-0, str. 9-10.

²⁰ Prof. Stern ve své práci cituje z Krügerovi *Všeobecné státopědědy (Allgemeine Staatslehre)*: „Als Axiom für die Erkenntnis der Idee der Repräsentation ist die These Gesetz, daß diese Idee ein wesentliches, wenn nicht sogar das entscheidende Bildungsgesetz des modernen Staates ist.“; cit dle: STERN, *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, str. 959.

²¹ viz: BENZ, Arthur. *Der moderne Staat: Grundlagen der politologischen Analyse*. 2. vydání.

základních prvků parlamentní demokracie.²² Zastupitelská demokracie je založena na principu suverenity lidu^{23, 24}

b) *svobodný výkon poslaneckého mandátu,*

Poslanec, i když reprezentuje voliče z konkrétního volebního obvodu, je poslancem *celé země*.²⁵ Ačkoliv Kelsen zásadně odmítá vázaný mandát v historické podobě, je podle něj možné, aby strana kontrolovala činnost svého poslance a posílila svou organizaci.²⁶

c) *fungující stranický systém,*

Strany jsou nevyhnutelnou součástí politického systému moderního státu. Jsou součástí zastupitelské funkce parlamentu.²⁷ Není to samotný politik, který se snaží o přízeň voličů, ale jsou to právě strany, které soutěží o voličské hlasy.²⁸

d) *vykonávání nezávislé výkonné moci,*

Prof. Stern odmítá, že by vláda byla pouze výkonným výborem parlamentu, jakožto svébytného reprezentanta voličů. Podle něj není odpovědnost možná, pokud budou parlament a vláda takto provázány. E. Friesenhahn provázání obou institucí shrnul tak, „*die Staatsleitung Regierung und Parlament zur gesamten Hand zusteht*.“²⁹ Rozhodovací činnost vlády i parlamentu je však běžně ovlivňována institucionalizovanými i neinstitucionalizovanými subjekty, k nimž se v čs. prostředí může počítat i mimoparlamentní diskuse mezi předsedy

München: Oldenbourg Verlag, 2008. ISBN 978-3-486-58749-4, str. 147 a násl.

²² Kelsen používá zástupný termín parlamentarismus, který se obsahově vlastně shoduje s pojmem parlamentní demokracie; viz: KELSEN, Hans. *Problém parlamentarismu in O státu, právu a demokracii: Výběr prací z let 1914-1938*. Praha: Wolters Kluwer, 2015. ISBN 978-80-7478-918-2, str. 9.

²³ Toto je obsahem § 1, odst. 1, ústavního zákona č. 121/1920 Sb., kterým se uvozuje Ústavní listina Československé republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ústavní listina“): „*Lid je jediný zdroj veškeré státní moci v republice Československé*.“ Obdobné ustanovení se stejnou podstatou je obsaženo v české ústavě a v ústavě německé i rakouské a v mnohých dalších ústavách také.

²⁴ viz: ISENSEE, Josef a Paul KIRCHHOF, ed. *Handbuch des Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*. 2. vydání. Heidelberg: C. F. Müller, 1995. ISBN 3-8114-2495-5, str. 957.

²⁵ Toto vychází z Blackstonovy představy *volného* mandátu. Když je Dolní sněmovna králem svolána, ve writ of summons (povolání poslance ujmout se místa) je psáno svolání pro radu králi, která se týká celého království, nikoliv jenom jeho obvodu („*de communi consilio super negotiis quibusdam arduis et urgentibus, regem, statum et defensionem regni Angliæ et ecclesiæ Anglicanæ concernentibus*“); viz blíže: BLACKSTONE, Sir William, JONES, William Carey, ed. *Commentaries on the Laws of England: Volume I*. [online]. 11. vydání. San Francisco: Bancroft-Whitney Company, 1915 [cit. 2020-04-30], str. 159 (§ 219). Dostupné z:

<https://archive.org/details/commentariesonl01jonegoog>.

²⁶ viz: KELSEN, *Problém parlamentarismu*, str. 16.

²⁷ viz: STERN, *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, str. 963.

²⁸ viz: BENZ, *Der moderne Staat: Grundlagen der politologischen Analyse*, str. 181.

²⁹ cit. dle: STERN, *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, str. 966.

jednotlivých stran (tzv. Pětka, v tomto období nejčastěji koaliční Osmá, ale i další formace).

e) kontrolní funkce parlamentu

Pouhá existence parlamentu a vlády nezaručuje parlamentní systém. Ten vzniká konkrétním vztahem mezi těmito dvěma orgány. Vláda je vybírána z parlamentu, který dohlíží nad jejími činy a je schopen ji hnát k odpovědnosti. Podle prof. Sterna k těmto dohlížecím právům patří zejména právo vyžadovat přítomnost členů vlády na jednáních tak, aby odpovídali na poslanecké dotazy, právo dávat vládě interpelace, právo ustavit vyšetřovací komisi, právo schvalovat rozpočet, právo podávat iniciativní návrhy.³⁰ Vztah mezi vládou a parlamentem však není jednostranný; vláda taktéž ovlivňuje parlament. Loewenstein argumentuje, že tato neodvislost parlamentu od vlády lze charakterizovat tak, že: α) vláda ztrácí vliv nad výběrem poslanců³¹; β) poslanci nejsou vládou jmenováni, jsou vybírání ve volbách³²; γ) vláda nemá právo rozpouštět a svolávat parlament; δ) parlament rozhoduje sám o svých vnitřních záležitostech; ε) vláda nemůže vyvíjet nátlak na poslance; ζ) poslanci nejsou vybírání na základě majetkových cenzů, kandidátka je otevřena poměrně širokému spektru kandidátů; η) platí zákaz neslučitelných funkcí s výkonem mandátu poslance.³³ „Dva základní principy vedou jednacím řád v moderní Dolní sněmovně,“ napsal I. Jennings. Prvním byl, že vláda může používat takové právní prostředky v rámci parlamentních jednání, která uzná za vhodná, aby mohla vládnout. Zadruhé, opozice může vládu hnát k odpovědnosti za tato rozhodnutí.³⁴

f) existence politických a občanských svobod.

Toto je subjektivněprávní prvek kritérií. Parlamentní systém je skutečně pouze systémem; není to výsledkem, ale právě prostředkem, jímž se dosahuje

³⁰ viz: tamtéž, str. 975.

³¹ Tím naráží na to, že před volebními reformami v 19. století bylo běžné, že vláda blatantně ovlivňovala selekci kandidátů a jejich zvolení ve volebních obvodech (např. *rotten boroughs* v Británii). Tímto tak nemíří na vliv strany, která je součástí vlády na výběr kandidátů; dokud vláda sama neovlivňuje volby, pak platí, že ztrácí vliv nad výběrem poslanců.

³² K tomuto také ISENSEE a KIRCHHOF, *Handbuch des Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, str. 957. Princip parlamentarismu vyžaduje opuštění feudální myšlenky pána, resp. jednotlivých stavů ve společnosti.

³³ viz: LOEWENSTEIN, Karl. *Verfassungslehre*. 4. vydání. Tübingen: Mohr Siebeck, 2000. ISBN 3-16-147432-5, str. 191-193.

³⁴ cit. dle: JENNINGS, Ivor. *Parliament*. 2. vydání. Cambridge: Cambridge University Press, 1957. ISBN 0-521-07056-2, str. 59.

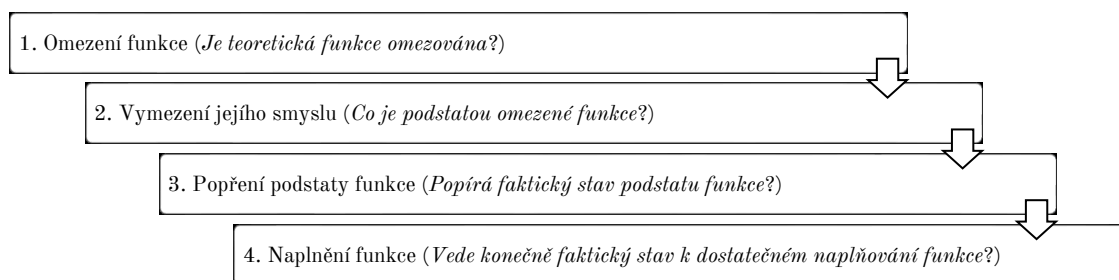
demokratických zásad (svoboda, rovnost apod.).³⁵ Poslední jmenovaná funkce není v práci rozebrána blíže, protože na rozdíl od předchozích znaků se netýká přímo práce komor, ale hodnotovým nastavením konkrétního politického a ústavního systému.

Při hodnocení naplňování jednotlivých funkcí nelze tvrdit, že Senát přestal plnit svou funkci při každém nenaplnění funkce *v nejširší možné míře*. Taková situace nastala například v hodnocení naplňování funkce svobodného výkonu mandátu. Pokud strany udržují silnou kontrolu nad svými kluby, lze hovořit o výkonu svobodného mandátu?

Jakékoliv extenzivní pojetí by nebralo v potaz provázanost jednotlivých mocí a pouze by se odkazovalo na absolutní oddělení jednotlivých státních složek, které však ve středoevropském prostoru obzvláště nikdy nenastalo. Práce hodnotí naplňování kritéria *přiměřeně*; tzn., že analýza posuzuje, zda pozorování nepopírá vymezený smysl a účel daného kritéria a zda pozorování plní podstatu dané funkce.

Pro možnost usouzení o přiměřeném vykonávání funkce je třeba, aby tato funkce, k níž je vztahováno, nebyla naplněna zcela. Pokud je analýzou zjištěno, že funkce není naplňována zcela (*je politologickou teorií vymezená funkce omezována?*), pak je třeba vymežit podstatu kritéria: co je jeho obsahem, k čemu směřuje, čeho se snaží dosáhnout (*co je podstatou omezené funkce?*). Po vymezení smyslu přichází test, který se zaměřuje na to, jestli skutečný stav, který analýza popisuje, vede ke kritériu, které politologická teorie vymezila. Při tomto kroku je důležité posuzovat, zdali popisovaný stav v běžných okolnostech vede k dosažení cíle, které kritérium stanovuje (*vede faktický stav k dostatečnému naplňování vymezené funkce?*). Důležité pro konstatování dostatečnosti je, zdali faktický stav vede ke smysluplnému naplnění teoreticky vymezené funkce.

Diagram 1: *Naplňování teoreticky vymezených funkcí*



³⁵ STERN, *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, str. 975.

V období, o kterém tato práce pojednává, se parlamentarismus stal cílem hluboké kritiky. Tato kritika nabývala nejrůznějších forem, používala různých argumentů. Mnoho německých autorů se cítilo být zrazeno parlamentarismem. „*Úpadek parlamentarismu, který se objevil dnes ve všech státech, dokonce i v domovině této instituce, v Anglii, jenž je stěží popírat, není dnes úpadkem určité společenské zvyklosti, nýbrž celého společenského řádu,*“ napsal V. E. Zenker, v té době poslanec Říšské rady. „*Parlamentarismus, takový, který dnes je, slouží vládnutí třídám a stranám, nikoliv však k sebeurčení lidu.*“³⁶ Carl Schmitt ve své juristicky nejpłodnější době sám publikoval kritiku liberálního parlamentarismu (*Die geistesgeschichtliche Lage des heutigen Parlamentarismus*). Parlamentarismus byl odmítán jak pravicovými (C. Schmitt, E. Forsthoff³⁷), tak levicovými autory (Jürgen Habermas). Naopak jeho proponenty byl Max Weber a Hannah Arendt, kteří jeho neřest obrátili v cnost. Kritici parlamentarismu často poukazovali na bezpředmětnost parlamentní debaty; ty považovali za pouhá rétorická cvičení. Pro M. Webera a H. Arendt parlamentarismus představoval umění rétoriky *par excellence*. Podstata parlamentní debaty tkví v *pro et contra* projevech členů parlamentu. Pro Webera a Arendt obzvláště je rétorika nezbytnou součástí politiky, hluboké ticho je tak *contradictio in adjecto*, prostý *oxymóron*.³⁸

Pro další úroveň analýzy je třeba znát, jaké jsou funkce parlamentu. Bagehot, píše o své současné Dolní sněmovně, definoval obecné funkce parlamentu, které jsou dodnes aplikovatelné³⁹: 1) kreační pravomoci (*elective function*); 2) komunikační

³⁶ cit. dle: ZENKER, Viktor Ernst. *Der Parlamentarismus sein Wesen und seine Entwicklung*. Vídeň: A. Hartleben's Verlag, 1914, str. 189. Dostupné také z:

<https://archive.org/details/derparlamentaris00zenk>

³⁷ Ke konzervativní kritice viz např.: CALDWELL, Peter. ERNST FORSTHOFF AND THE LEGACY OF RADICAL CONSERVATIVE STATE THEORY IN THE FEDERAL REPUBLIC OF GERMANY. *History of Political Thought*, **15(4)**, 1994, pp. 615–641. JSTOR, www.jstor.org/stable/26215850.

³⁸ viz: GOLDONI, Marco a Christopher MCCORKINDALE, ed. *Hannah Arendt and the Law* [online]. Oxford and Portland: Hart Publishing, 2012 [cit. 2020-07-01]. ISBN 978-1-84946-143-6, str. 153. Dostupné z:

<https://eds.b.ebscohost.com/eds/ebookviewer/ebook/bmxLYmtfXzQzNDk2NV9fQU41?sid=89a7772b-7398-4b07-9692-6a40990699a9@pdc-v-sessmgr06&vid=1&format=EB&rid=1>; srov. PALONEN, Kari. Max Weber, Parliamentarism and the Rhetorical Culture of Politics. *Max Weber Studies*. 2004, **4(2)**. ISSN 1470-8078, str. 25-27. Dostupné také z:

<https://www.jstor.org/stable/24579692>

³⁹ Moderní politologie při výčtu funkcí parlamentu se odkazuje na Bagehotovo vymezení; viz např: MASTERMAN, Roger a Robert SCHÜTZE, ed. *Comparative Constitutional Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2019. ISBN 978-1-107-1678-0, str. 345

funkce (*expression function*); 3) poučovací funkce (*teaching function*)⁴⁰; 4) propojovací funkce (*informing function*)⁴¹; 5) zákonodárná funkce (*legislative function*).⁴² Ačkoliv toto rozlišení použil pouze v souvislosti s Dolní sněmovnou, i dnes se používá pro obecné vymezení parlamentní funkce.

2.2 Senát uvnitř čs. parlamentarismu

2.2.1 Ukotvení Senátu v ústavním systému

Vznikem čs. Senátu navázal nástupnický stát na předlitavskou tradici dvou komor. Československé levicové strany se však již při vzniku nového bikameralismu postaraly o to, aby nová horní komora nebyla novou panskou sněmovnou; mělo se jednat o „sněmovnu lidovou“, tj. komoru, která nebude jmenována, ale volena, stejně jako Poslanecká sněmovna.⁴³ „Postavili jsme se proti tomu, aby to byly komory různorodé,“ vítal nově zvolené senátory sen. F. Soukup (ČSDSD) „[...], ježto tento systém by vedl k těžkým komplikacím našeho zákonodárského organismu. Byl-li systém dvoukomorový přijat, trvali jsme na tom, aby obě komory byly založeny na jednom a totéž podkladě. [...] Náš senát je stejně sněmovnou lidovou, jako sněmovna poslanců. Také my všichni tu stojíme z vůle lidu a jsme stejně zmocněnci všeobecného a rovného práva hlasovacího, jako poslanci.“⁴⁴ Komunističtí senátoři však se vznikem druhé komory nesouhlasili, a proto také podali ohrazení v prvních schůzích: „Považujeme existenci Senátu za přítěž dnešní vládní soustavy, která byla prosazena t. zv. Revolučním Národním shromážděním na nátlak měšťáckých stran, jež se tímto jednáním pokusily zjistiti, zdali již dostatečně pokročila doba, aby mohly prosazovati svou vůli proti revolučnímu cítění mas, a také skutečně pokus ten se jim zdařil, dík ovšem taktice, kterou již tehdy praktikovali sociálně-patriotičtí vůdcové dělnictva.“⁴⁵ Mastias a Grangé ukazují, že existuje kauzální nexus mezi úrovní legitimacy a institucionální mocí druhé komory. Tím, že čs. Senát byl volen přímo, jeho členové nebyli vybírání jiným

⁴⁰ V Bagehotově pojetí tato funkce souvisí s tím, že parlament má národ vést; má jej seznamovat s komplikovanými problémy a tyto má vysvětlovat.

⁴¹ Tato funkce souvisí s původním pojetím parlamentu, jako poradního orgánu, který krále seznamoval s problémy, které obyvatelstvo sužovalo a které bylo s to řešit. Takto spojoval vládnoucí a ovládané.

⁴² viz: BAGEHOT, Walter. *The English Constitution*. Oxford: Oxford University Press, 2009. ISBN 9780199539017, str. 100-104.

⁴³ viz: PEROUTKA, Ferdinand. *Budování státu: československá politika v letech popřevratových*. III. díl. Praha: Fr. Borový, 1936.

⁴⁴ cit. dle: stenoprotokol ze 4. schůze Senátu NS ČSR, II. volební období, 18. prosince 1925.

⁴⁵ cit. dle: stenoprotokol ze 3. schůze Senátu NS ČSR, II. volební období, 18. prosince 1925.

nepřímým způsobem, dodává Senátu velkou míru legitimacy. Sen. Soukup tento fakt uznal na zasedání⁴⁶. Takto legitimitu Senátu podílet se na spolurozhodování v čs. politickém systému uznala většina stran; ostatně i strany, které vyjádřily nesouhlas s ustavením Senátu (např. KSČ) jej využívaly při podávání svých návrhů a prezentaci svých stanovisek.⁴⁷ Tím, že senátoři byli volbou spojeni se svými voliči, umožnilo to Senátu podílet se na rozhodovacím procesu s vysokou úrovní legitimacy.⁴⁸

Někteří teoretikové dobového čs. ústavního práva došly ve své analýze senátního postavení tak daleko, že konstatovali totožné postavení se Sněmovnou, kromě výsadního práva Poslanecké sněmovny vyjadřovat nedůvěru.⁴⁹ Naopak jiní se přikláněli k unikameralismu, protože druhá komora představovala jen doplnění komory první.⁵⁰

Senát, stejně jako Poslanecká sněmovna, nebyl nadán právem vyslovit vládě důvěru, nepožádala-li o to sama. Poslanecká sněmovna, ji však na požádání vlády, mohla důvěru vyjádřit, nebo nevyjádřit. V ČSR platila presumpce důvěry; dokud nevyslovila Poslanecká sněmovna vládě nedůvěru, byla jí vláda nadána. Podle § 75 ústavního zákona 121/1920 Sb., kterým se uvozuje ústavní listina Československé republiky,⁵¹ byla vláda odpovědna pouze Poslanecké sněmovně NS ČSR, nikoliv tak Senátu. Tímto bylo ústavně zajištěno prvenství Poslanecké sněmovny nad Senátem. Stalo se však tradicí, že i Senátu bylo předneseno vládní prohlášení (ve smyslu dnešního programového prohlášení⁵²), o němž pak proběhla debata, po níž se

⁴⁶ viz výše, stenoprotokol ze 4. schůze Senátu NS ČSR, II. volební období, 18. prosince 1925.

⁴⁷ Senátoři zvolení za KSČ podali 33 návrhů, přes 500 pozměňovacích návrhů a 186krát se zúčastnili debaty.

⁴⁸ viz: TSEBELIS a MONEY, *Bicameralism*, str. 45.

⁴⁹ *Slovník veřejného práva československého*. III. díl. Reprint. Praha: Eurolex Bohemia, 2000. ISBN 80-902752-4-9, str. 22 (heslo Parlament).

⁵⁰ viz: VAVŘÍNEK, František. *Základy práva ústavního: Díl I. Ústavní řád našeho státu*. 5. vyd. Praha: Spolek čs. právníků Všehrd, 1925, str. 59.

⁵¹ § 75, ústavní zákon č. 121/1920, ze dne 29. února 1920, kterým se uvozuje ústavní listina Československé republiky (dále jen ústavní listina nebo ústava): „*Vláda je odpovědna poslanecké sněmovně, která jí může vysloviti nedůvěru. K usnesení je třeba přítomnosti nadpoloviční většiny poslanců, nadpoloviční většiny hlasů a hlasování podle jmen.*“

⁵² Praxe Poslanecké sněmovny PČR je odlišná. Programové prohlášení je poslancům předkládáno jako „sněmovní dokument“ (při projednávání návrhu o vyslovení důvěry vládě v červnu 2018 se jednalo o dokument č. 1070, PS PČR, VIII. volební období, 2018). Vláda schválí své programové prohlášení na schůzi (viz např. usnesení vlády ČR č. 445 ze dne 27. června 2018) a pověří svého předsedu předložením tohoto programového prohlášení předsedovi PS PČR a usnese, „*aby [předseda vlády] učinil opatření potřebná k tomu, aby mohla vláda předstoupit před Poslaneckou sněmovnu Parlamentu České republiky a požádat ji [...] o vyslovení důvěry*“ (viz např. usnesení vlády ČR č. 444 ze dne 27. června 2018): Předseda PS PČR pak zařadí na nejbližší schůzi žádost vlády o vyslovení důvěry. Předsedovi vlády se na schůzi udělí slovo na základě jeho přednostního práva promluvit na schůzích

hlasovalo.⁵³ Takto vláda vyjadřovala Senátu respekt již v prvním volebním období⁵⁴: 1. června 1920⁵⁵ (zde dokonce retrospektivně podáno), 26. října 1920⁵⁶, 18. října 1921⁵⁷ a 24. října 1922⁵⁸. Všechna tato vládní prohlášení byla přijata, hlasováno proběhlo obvykle zvednutím ruky, kromě hlasování o vládním prohlášení vlády Edvarda Beneše, kde předseda Senátu nechal hlasovat senátory povstáním.⁵⁹ Původní účel vládního prohlášení ve sněmovnách bylo informovat komoru o důležitých věcech bez nutnosti interpelace. Předseda vlády nebo ministr tak mohl na denní pořádek (tj. dobový termín pro program schůze) bez nutnosti schválení zařazení tohoto bodu právě do programu přinést záležitost, kterou vláda potřebovala komoře sdělit.⁶⁰ Toto vládní prohlášení učiněné předsedou vlády v Senátu při každém novém jmenování vlády nahrazovalo běžné hlasování o důvěře vládě v tom smyslu (viz níže), že nemělo žádné právní, ale ne tak politické důsledky.⁶¹

Prof. F. Vavřínek⁶² ve své práci o ústavním právu československém uvádí, že každý ministr má, kromě odpovědnosti subjektivní⁶³ (individuální/zvláštní) a odpovědnosti

sněmovny (§ 67 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny PČR).

⁵³ Hlasovalo se podle zvláštních ustanovení jednacím řádu senátu (z. č. 326/1920 Sb.; § § 64 a 65). O prohlášení (předsedy nebo jiného člena vlády) se na návrh senátora a po kladném usnesení senátu na takový návrh otevře debata, která je zakončena hlasováním, které prohlášení schválí anebo nikoliv. Totožnou úpravu znal i jednacím řád Poslanecké sněmovny (z. č. 325/1920 Sb.), který dále upravoval právní institut důvěry vlády. V souladu s § 76 ústavní listiny ČSR stanoví § 66 jednacím řádku Poslanecké sněmovny, že „návrh na vyslovení nedůvěry [...] přikáže se výboru iniciativnímu, který o něm podá zprávu nejdéle do osmi dnů. Iniciativní výbor projednává přikázaný mu návrh na vyslovení nedůvěry vládě meritorně podle ustanovení pro jiné výbory platných a podává zprávu sněmovně.“ Návrh na vyslovení důvěry podaný vládou se výboru nepodává (§ 66, odst. 3 zákona č. 325/1920 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny Národního shromáždění, a § 77 ústavní listiny). Vládní prohlášení se však výboru nepřikazuje.

⁵⁴ Počínaje 3. čs. vládou (vláda Vlastimila Tusara, 25. května 1920–15. září 1920). Senát nebyl předtím ustaven.

⁵⁵ Stenoprotokol z 2. schůze Senátu NS ČSR, 1. zasedání, I. volební období, 1. června 1920; 3. čs. vláda Vlastimila Tusara.

⁵⁶ Stenoprotokol z 14. schůze Senátu NS ČSR, 2. zasedání, I. volební období, 26. října 1920; 4. čs. vláda Jana Černého.

⁵⁷ Stenoprotokol z 71. schůze Senátu NS ČSR, 4. zasedání, I. volební období, 18. října 1921; 5. čs. vláda Edvarda Beneše.

⁵⁸ Stenoprotokol z 129. schůze Senátu NS ČSR, 6. zasedání, I. volební období, 24. října 1922; 6. čs. vláda Antonína Švehly.

⁵⁹ Stenoprotokol z 73. schůze Senátu NS ČSR, 4. zasedání, I. volební období, 25. října 1921.

⁶⁰ WEYR, František. *Soustava československého práva státního*. 2. vyd. Praha: Fr. Borový, 1924, str. 193-4.

⁶¹ Viz např. vyjádření sen. Dr. Kovalik (HSLŠ): „*Náša strana prejav pána ministerského predsedu schválit a vládě dôveru odhlasovať nemôže.*“; cit. dle: stenoprotokol z 5. schůze Senátu NS ČSR, 1. zasedání, II. volební období, 20. prosince 1925.

⁶² *prof. JUDr. František Vavřínek (1877–1944)*; profesor ústavního práva na právnické fakultě Univerzity Karlovy (české univerzitě).

⁶³ „*Žalobou před státním dvorem soudním obyčejně lze stíhati všechny činy a opomenutí, jimiž*

objektivní⁶⁴ (kolektivní/všeobecné), také ještě „zvláštní politické [zvýrazněno původním autorem, jakož dále] *zodpovědnosti před sněmovnami* [...], *jimž povinni jsou klásti počet ze své činnosti*. [...] Politická tato zodpovědnost před sněmovnami nemůže býti zpravidla uplatňována ani vynucována nějakými prostředky právními.“⁶⁵ Tato zodpovědnost se vztahuje na jeho politiku a vůbec na ministrovo jednání. Jak tedy vlastně i Senát kontroloval vládu na rozdíl ode dneška? Prof. F. Weyr rozlišuje odpovědnost trestní, civilní a politickou a odpovědností vlády jako celku, ježto jsou obě *a contrario* odpovědnosti právní (trestní a civilní). Podle prof. Weyra se ústavodárce snažil z politické odpovědnosti učinit odpovědnost právní (tj. vlastně *objektivní* odpovědnost u prof. Vavříčka), která vládu zavazuje k *právnímu* institutu důvěry vlády uznávané Poslaneckou sněmovnou. Argumentem *ad absurdum* Weyr dovozuje, že přece není možné, aby ústavní listina dovozovala vládě ignorovat Senát; vyslovuje se zde proti použití argumentu *a silentio legis*, kterým by se dovodilo, že vláda je zcela prostá jakékoliv odpovědnosti vůči Senátu.⁶⁶ Účelem této práce mj. právě je rozhodnout, zdali byl tento argument naplněn, či nikoliv. Senát, stejně jako sněmovna, má možnost vyjádřit nedůvěru ministrovi (nebo celé vládě v případě Senátu), aniž by to mělo důsledky právní (právní institut nedůvěry vlády podle § 78 ústavní listiny): „Není proto ani podle naší ústavy nejmenší pochybnosti, že i senát, který aspoň v zásadě jest rovnocenným činitelem s poslaneckou sněmovnou (co do své pravomoci), v každém případě bude s to svrhnouti vládu mu nelibou,“⁶⁷ protože sám požívá spousty prostředků, jak tohoto docílit. Tuto teoretickou skutečnost vnímal například předseda vlády Jan Černý, který na konec svého nedlouhého vládního prohlášení (tedy prohlášení programového) seznal, že „[k] pokračování v tomto slavném senátem schváleném programu potřebuje vláda účinné podpory slavného senátu.“⁶⁸ I když by se jednalo o formuli formální, stejně se jedná o alespoň uznání role Senátu ze strany

členové ministerstva v oboru své úřední působnosti buď úmyslně anebo z hrubé nedbalosti porušili ústavu, nebo jiný zákon. [...] Ministr není zodpovědněn jen za to, že sám vydal ve svém oboru nařízení nebo úřední rozkazy a pokyny, zákonu a ústavě odporující, nebo že sám kontrasignoval nařízení taková a že navrhoval protiústavní vládní akty. Ministři mohou být obžalováni i za provedení nařízení, jež postrádalo ústavní ministerské kontrasignace.“; cit. dle: VAVŘÍNEK, František. Základy práva ústavního: Díl I. Ústavní řád našeho státu. 5. vyd. Praha: Spolek čs. právníků Všehrd, 1925, str. 79.

⁶⁴ „Ani pasivní chování se ministrovo nezavazuje její ještě zodpovědnosti. [...] Každý člen vlády musí všem aktům celé vlády věnovati pozornost a musí se stále starati o celý chod vládní politiky. Pro otázku zodpovědnosti platí solidarita ministerstva.“; cit. dle: tamtéž, str. 80.

⁶⁵ cit. dle: VAVŘÍNEK, Základy práva ústavního, str. 81.

⁶⁶ WEYR, Soustava československého práva státního, str. 287-8.

⁶⁷ cit. dle: tamtéž, viz poznámka předchozí, str. 288.

⁶⁸ cit. dle: stenoprotokol z 14. schůze Senátu NS ČSR, 2. zasedání, II. volební období, 24. března 1926.

vlády. Stejně formule si vysloužila i Poslanecká sněmovna. Naopak sen. Skalák (KSČ-L) konstatoval v téže schůzi, že „[v]lády odstupují a nastupují, aniž by zákonodárným sborům byla dána možnost k takovýmto událostem zaujmouti stanovisko. Bývalý význam sněmoven před nejširší veřejností pracujícího obyvatelstva klesl úplně na nulu. Nemůžeme a také nechceme zabrániti této pozvolné, ale jisté dekadenci parlamentarismu.“⁶⁹

Další utužení předního postavení Poslanecké sněmovny představovalo pravidlo, že Poslanecké sněmovně jako první vláda musela předkládat návrhy rozpočtu a branné legislativy. Senát tyto zákony taktéž projednával a usnášel se o nich; byly mu však předkládány až po usnesení sněmovním. Poslanecká sněmovna mohla absolutní většinou přehlasovat odchýlné usnesení Senátu (usnesení zamítavé i usnesení přijímající zákon v odlišném znění než usnesení Poslanecké sněmovny); byl-li návrh zákona Senátem zamítnut třípětinovou většinou, pak toto usnesení může Sněmovna přehlasovat jedině třípětinovou většinou všech poslanců. Senátní návrh mohl být absolutní většinou v Poslanecké sněmovně zamítnut; návrh se pak měl navrátit Senátu, který mohl setrvat na svém návrhu. Poslanecká sněmovna pak rozhodla, zamítla-li však znovu absolutní většinou senátní návrh, pak byl návrh zamítnut s konečnou platností. Návrh ústavního zákona však musely přijmout obě komory.⁷⁰

Llanos a Nolte, stejně jako Lijphart⁷¹, rozlišují symetrický a asymetrický bikameralismus. U symetrického bikameralismu obě komory vykazují stejné nebo poměrně stejné pravomoci. Llanos a Nolte rozlišují tyto prvky, které rozlišují oba typy dvoukomorového parlamentu (viz tabulka 1):

⁶⁹ cit. dle: tamtéž, viz předechozí poznámka.

⁷⁰ VAVŘÍNEK, *Základy práva ústavního*, str. 80.

⁷¹ LIJPHART, *Patterns of Democracy*, str. 193.

Tabulka 1: Symetrický a asymetrický bikameralismus⁷²

Institucionální prvky asymetrických dvoukomorových parlamentů
<p>Místní nebo menšinový zájem se odráží ve složení druhé komory. Pro volby do obou komor platí jiné volební obvody a jiné volební metody. Druhá komora se skládá z virilních členů (<i>ex officio</i> členů). Členové druhé komory jsou voleni nepřímě. Komory se od sebe liší velikostí. Platí vyšší věková hranice u pasivního volebního práva pro členy druhé komory. Při výběru členů se bere v potaz jejich odbornost. Členové druhé komory mají delší mandát. Členové druhé komory se průběžně obměňují.</p>
Institucionální prvky symetrických dvoukomorových parlamentů
<p>Obě komory mají stejná práva v navrhování legislativy, jejím přijímání a projednávání. Proces podávání návrhů v obou komorách se neliší. Způsob vypořádávání nesouladu je bikamerální. Obě komory mají stejné prostředky politické kontroly. Senát schvaluje jmenování ve výkonné moci. Komory si rozdělují práci při vyjadřování nedůvěry a při obžalobě členů výkonné moci (<i>impeachment</i>).</p>

Z tohoto plyne pro československý meziválečný model, že vykazoval prvky spíše formálního symetrického bikameralismu, ale slabého. Jak bylo uvedeno výše, Poslanecká sněmovna měla větší prostředky politické kontroly. Senát však byl pověřen obžalobou prezidenta republiky a členů výkonné moci. Na druhou stranu se však lišily svou velikostí a do Senátu hranice pro aktivní i pasivní volební právo byla vyšší než u Poslanecké sněmovny.⁷³

Československá teorie, odkazující se na historickou anglickou právní teorii (Maitland) a americkou praxi, našla ospravedlnění druhé komory v nutnosti dohledu nad kvalitou přijímané legislativy. Hlavním úkolem druhé sněmovny tak bylo odlehčit práci sněmovny první a starat se o legislativně-technickou úroveň legislativy.⁷⁴

⁷² převzato z: LLANOS, Mariana a Detlef NOLTE. Bicameralism in the Americas: around the extremes of symmetry and inkongruence, str. 63.

⁷³ Aktivní volební právo pro: Senát (26 let), PS (21 let); pasivní volební právo pro: Senát (45 let), PS (30 let).

⁷⁴ viz: tisk č. 2421, Zpráva ústavního výboru k ústavní listině Československé republiky, usnesené

2.2.2 Složení Senátu po volbách v roce 1925

Senát byl ve volebním období (1925-1929) výrazně „starší“ než Poslanecká sněmovna. Pouze necelých 26,6 % senátorů (40 senátorů) bylo mladších než 50 let; ve sněmovně usedlo v tomto volebním období 242 poslanců (81 %) mladších 50 let. Mezi 50. rokem a 60. rokem bylo zvolen největší počet senátorů: 54,7 % (82 senátorů). Mezi 60. rokem a 70. rokem pak působilo v tomto volebním období 18,7 % senátorů (28 senátorů).⁷⁵ Největší politickou stranou v počtu křesel byla agrární strana, následovaná KSČ.

Tabulka 2: Složení Senátu po volbách v r. 1925 podle stran⁷⁶

Strana	Počet senátorů
agr.	23
KSČ	20
ČSL	16
ČSDSD	14
ČSNS	14
HSLŠ	12
DSAP	9
BdL	8
ČsND	7
DCV	7
Živ.	6
DNP	5
DNSAP	3
MNP	3
OKSžP	2
DG	1

ústavním výborem podle § 14. a 17. jednacího řádu, Revoluční národní shromáždění, 1920.

⁷⁵ podle: *Volby do Národního shromáždění - 1920 až 1935* (e-4219-06). Výkonové ukazatele: Část 1 Výsledky voleb do Poslanecké sněmovny: Tab. 1.4 Věkové složení poslanců a Část 2 Výsledky voleb do Senátu: Tab. 1.4 Věkové složení poslanců. Praha: Český statistický úřad, 2006. Dostupné z: <https://www.czso.cz/csu/czso/volby-do-narodniho-shromazdeni-1920-az-1935-n-2hwwxuf57q#>

⁷⁶ Zpracováno autorem.

3 Část analytická

3.1 Poslanecká sněmovna

Tato kapitola si klade za cíl otestovat hypotézu o *Senátu jako stínu Poslanecké sněmovny*,⁷⁷ kterou převzali i někteří pozdější historici a politologové.⁷⁸ Dobová Peroutkova kritika vyčítala československému Senátu, že první komora skutečně politicky jedná, kdežto ta druhá ji pouze „matně“ opakuje. „*Autoři naší ústavy*,“ pokračoval, „*začetli se pilně do politických dějin anglosaských a načerpali z nich úctu k instituci druhé sněmovny, která jak v Anglii, tak v Americe plnila důležité a úctyhodné poslání [...]*“⁷⁹ Ačkoliv je skutečně pravda, že ústavodárci nechali se inspirovat zahraniční úpravou, druhá komora v Říšské radě zasedala již od roku 1861. Tuto svou kritiku ani později nezměnil.

Politologická literatura zastává dva antagonistická pojetí bikameralismu: první vychází obecně z předpokladu, že pro úspěšný bikameralismus platí, že je potřeba, aby mezi komorami panovalo napětí⁸⁰; druhé pojetí⁸¹ odmítá rozlišování Lijphartovo, tj. rozlišování na silný a slabý bikameralismus.⁸² Lijphart a další tvrdí, že ke správnému fungování bikameralismu musí docházet k výběru poslanců obou komor jinou metodou tak, aby odrážely jiné politické zastoupení.⁸³ Sílu bikameralismu, resp. druhé komory, ovlivňuje i způsob výběru, tzn., jestli jsou poslanci druhé komory volení přímo nebo nepřímou.

Přímou volbou se druhá komora vystavuje tomu, že se její složení bude politicky shodovat s komorou první. Mezi argumenty hovořící pro bikameralismus historicky patří druhá komora jako pojistka proti tyranii většiny.⁸⁴ Toto však neplatí pro

⁷⁷ viz: PEROUTKA, *Budování státu: československá politika v letech popřevratových*, str. 1480.

⁷⁸ viz BROKLOVÁ, *Československá demokracie: politický systém ČSR 1918-1938*, str.

⁷⁹ cit. dle: PEROUTKA, Ferdinand. *Politická role senátu. Přítomnost*. Praha: Fr. Borový, 1924, **1**(2), str. 17. Dostupné také z: https://pritomnost.cz/archiv/cz/1924/1924_24_1.pdf

⁸⁰ viz např.: BRENNAN, G., HAMLIN, A. (1992). Bicameralism and Majoritarian Equilibrium. *Public Choice*, **74**(2), str. 178, dostupné z: www.jstor.org/stable/30025595

⁸¹ viz: UHR, John. *Bicameralism*. str. 478.

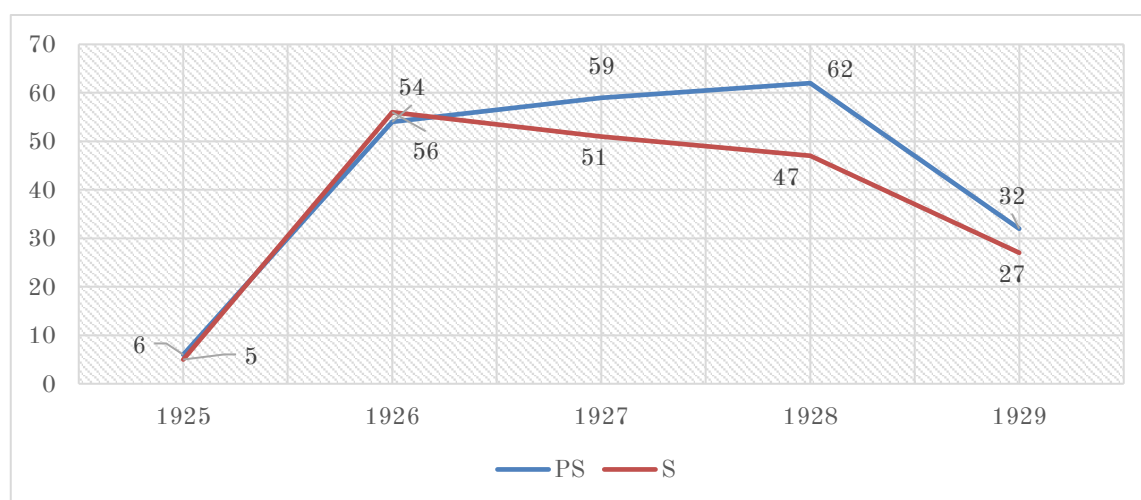
⁸² viz: LIJPHART, *Patterns of Democracy*, str. 192.

⁸³ viz: tamtéž, str. 194; srov. též: BRENNAN, G., HAMLIN, A. *Bicameralism and Majoritarian Equilibrium*, str. 178.

⁸⁴ viz: RIKER, William H. The Justification of Bicameralism. *International Political Science Review / Revue internationale de science politique*. Sage Publications, 1992, **13**(1), 101-116. ISSN 01925121, str. 113. Dostupné také z: <https://www.jstor.org/stable/1601440>

československou druhou komoru. Jak bylo naznačeno výše, významná část politologické literatury zastává argument, že je třeba, aby byla druhá komora vybírána jinou metodou. Lijphart, zastávaje tento názor, tvrdí, že nejvíce reprezentativní komory v tomto směru jsou komory ve federacích, anebo komory, které „nadreprezentují“ určitou skupinu (*overrepresentation*).⁸⁵ Podle takové analýzy by pak čs. Senát byl v oslabeném postavení, vzhledem k tomu, že Sněmovna zaujímala eminentní postavení, a obě komory se volily stejným způsobem. Někteří jiní autoři odmítají tuto argumentaci, protože podle nich není možné rozlišovat slabý a silný bikameralismus, resp. role druhé komory je v politickém systému důležitá.⁸⁶ Každopádně tím, že byla druhá komora volena a tito zvolení zástupci reprezentovali své voliče, byla naplňována zastupitelská funkce parlamentu. Jejím smyslem je umožnit velké skupině lidí účastnit se skrze své volené zástupce na rozhodovacím procesu. Tím, že voliči vybírali své zástupce ve volbách, je tato funkce naplňována zcela.

Diagram 2: Porovnání mezi počtem schůzí Senátu a Poslanecké sněmovny⁸⁷



Ústavněprávní, leč „malý“, primát Poslanecké sněmovny potvrzovala i politická praxe meziválečného Československa. Poslanecká sněmovna byla aktivnější v počtu schůzí i v počtu zákonů, které vláda komorám předkládala.

⁸⁵ viz: LIJPHART, *Patterns of Democracy*, str. 194.

⁸⁶ viz: UHR, John. Bicameralism. BINDER, Sarah A., R. A. W. RHODES a Bert A. ROCKMAN. *The Oxford Handbook of Political Institutions*. Oxford: Oxford University Press, 2008. ISBN 9780199548460, str. 478

⁸⁷ Zpracováno autorem.

3.1.1 Srovnání prací Senátu a Poslanecké sněmovny

Ve druhém oddílu kapitoly o poměru Senátu a Sněmovny bude porovnána práce obou komor ve vybraných obdobích. Na tomto vzorku se práce snaží doložit, zda, a pokud ano, tak jak se podobala práce obou komor; zdali politické strany předkládaly stejné nebo obdobné návrhy v obou komorách, zdali senátorské kluby kopírovaly práci poslaneckých klubů, nebo zdali senátoři předkládali návrhy odlišné od návrhů podávaných poslanci. Pro srovnání byly vybrány tři časové úseky: červen 1926, březen 1927, listopad 1928. Návrhy, které senátoři předložili v těchto obdobích, jsou srovnávány s návrhy, které předložili poslanci ve stejné době, a navíc je zjišťováno, zdali obdobné návrhy nebyly v Poslanecké sněmovně již předloženy kdykoliv dříve.

Tato období byla cíleně zvolena proto, že se jedná o doby uprostřed volebního období, kdy zasedaly komory nejčastěji; v letech 1926, 1927 a 1928 Senát zasedal v 56, 51 a v 47 schůzích respektive. Zapříčiněno je to rozložením II. volebního období.

Tabulka 3: Počet dní, v nichž Senát zasedal a schůze podle roků⁸⁸

	1925	1926	1927	1928	1929
Počet dnů	3	44	42	40	20
Počet schůzí	5	56	51	47	27

Každý ze zvolených měsíců je zvolen v jiném období roku, což umožňuje zachytit větší škálu problémů, kterým parlament jako celek v daném období v roce čelil. První období se nachází na konci zasedání, druhé období uprostřed zasedání a třetí období je rozděleno mezi dvě zasedání, takže pojímá jak jeho konec, tak začátek; každé ze zvolených období nabízí pohled na práci Senátu v různých fázích zasedání.⁸⁹ Pro první období je charakteristické, že došlo k živelním pohromám na většině území tehdejšího Československa, kdy po mohutných deštích a krupobití se některé řeky vylily ze svého koryta a způsobily záplavy; toto nám může ilustrovat výjimečnou situaci a porovnání práce Senátu a Sněmovny při ní. V prvním období vládla úřednická vláda Jana Černého, kdežto ve druhém a třetím vybraném období vládla vláda Antonína Švehly.

Metodika tohoto výzkumu byla zvolena tak, aby otestovala hypotézu o Senátu jakožto *stínu Sněmovny*, tedy instituci, která sama nic nepřináší, ale je závislá na práci

⁸⁸ Zpracováno autorem.

⁸⁹ Toto může ovlivnit přístup senátorů k projednávaným návrhům, protože v době mezi zasedáními měli senátoři se věnovat svým volebním obvodům, kde se střetávali se svými voliči. Naopak jejich odloučení mohlo upevnit stranickou disciplínu.

Poslanecké sněmovny. Proto výchozími jsou návrhy podané v Senátu. Shodují-li se v Senátu podané návrhy s návrhy poslaneckými předloženými předtím, než je senátoři předložili, pak platí teze o Senátu jako *stínu Sněmovny*. Podávali-li senátoři své iniciativní návrhy, pak to naznačuje samostatnou činnost senátních klubů a jejich členů. U Poslanecké sněmovny se především kontroluje, zdali před předložením návrhů v Senátu byly podobné předloženy i ve Sněmovně.

3.1.1.1 Červen 1926

Pro konec května a celý červen byly na území ČSR charakteristické mohutné srážky.⁹⁰ Z celkového počtu 40 předložených návrhů senátorů vyplývá, že 31 návrhů žádalo na vládě pomoc pro postižené oblasti přírodními pohromami, nebo požárem. Ostatní návrhy pak směřovaly k různým tématům: změnu jednacího řádu Senátu (senátní tisk č. 162), zavedení ochranných opatření pro pěstování lnu (senátní tisk č. 111), vydání zákona o náhradě válečných škod (senátní tisk č. 155), kterým by Senát uložil vládě vypracování návrhu takového zákona apod.

V případě některých návrhů, kterými se vláda domáhala pomoci konkrétním oblastem, se stávalo, že poslanci a senátoři žádali o podporu (poměrně) stejných oblastí; v tomto případě nezáleželo na stranické příslušnosti, ale na volebním obvodu, za nějž byl poslanec nebo senátor zvolen. Proto tak o pomoc pro českobudějovický okres žádal senátor Kroiher (agr.)⁹¹ a stejně tak i poslanec Jan Slavíček (ČSNS).⁹²

V ostatních případech se objevují dvě shody: v návrhu senátorů A. Scholze, Kahlera, Lipperta (BdL) a soudr. stran ochranných opatření pro pěstování lnu⁹³ a návrh senátorů M. Tschapeka, J. Prause (DG, v klubu BdL) a soudruhů na doplnění zákona ze dne 9. října 1924, č. 221 Sb. z. a n.⁹⁴ (senátní tisk č. 114). V případě prvního návrhu senátora Scholze a dalších byl návrh ve stejném znění předložen v Poslanecké sněmovně 19. února stranickými kolegy⁹⁵; v Senátu byl návrh podán 18. května. V případě návrhu druhého tak bylo učiněno ve Sněmovně 6. května⁹⁶;

⁹⁰ Podle údajů z pražského Klementina napršelo od 31.5.1926 do 30.6.1926 celkem 201,9 mm srážek. Nejvíce pak 5.6.1926, kdy napršelo 60,6 mm srážek; viz blíže: Český hydrometeorologický ústav, historická data od roku 1775, dostupné z: <http://portal.chmi.cz/historicka-data/pocasi/praha-klementinum#>

⁹¹ viz: senátní tisk č. 116, Senát NS ČSR, 2. zasedání, II. volební období, 1926.

⁹² viz: sněmovní tisk č. 474, PS NS ČSR, 2. zasedání, II. volební období, 1926.

⁹³ Senátní tisk č. 111, Senát NS ČSR, 2. zasedání, II. volební období, 1926.

⁹⁴ Senátní tisk č. 114, Senát NS ČSR, 2. zasedání, II. volební období, 1926.

⁹⁵ Sněmovní tisk č. 119., PS NS ČSR, 2. zasedání, II. volební období, 1926.

⁹⁶ Sněmovní tisk č. 280, PS NS ČSR, 2. zasedání, II. volební období, 1926.

v Senátu jej senátoři předložili 19. května.

Taktéž se stávalo, že Sněmovna i Senát schválily stejné iniciativní rezoluce připojené výbory. Na případu návrhu poslanců Mašaty a dalších, jímž se částečně mění celní sazebník pro československé celní území, lze toto ilustrovat.⁹⁷ Jednalo se o návrh většiny parlamentních stran (i německých). Návrh byl v Poslanecké sněmovně přikázán výborům rozpočtovému a zemědělskému, které o něm vypracovaly zprávu.⁹⁸ Na konci zprávy navrhly plénu několik rezolucí, které Sněmovna schválila.⁹⁹ Poslanecká sněmovna tak návrh postoupila Senátu, který postupoval obdobně; národohospodářský a rozpočtový výbor vypracovaly společnou zprávu, která doporučila ke schválení totožné rezoluce. Na první pohled se tak jeví, že Senát skutečně kopíruje úlohu Sněmovny. V následujících řádcích však práce argumentuje o neplatnosti takové hypotézy.

Původní návrh před jednáním výborů byl podporován vlastně všemi stranami, včetně HSLŠ, nebo německých stran. V případě hlasování o rezolucích doporučených společnou zprávou výborů se hlasovalo sčítáním hlasů, což nám umožňuje sledovat, jak velkou většinou byly rezoluce podporovány. Pro přijetí rezolucí hlasovalo 153 nebo 155 poslanců, proti hlasovalo 113. Tato většina je zvláštní, protože původní návrh podporovala většina stran, proto by se dalo očekávat, že i výborové rezoluce, které vládě ukládají učinění opatření, budou tyto strany podporovat. Tomu však výsledek hlasování nenasvědčuje. Vláda Jana Černého sama nepředložila vlastní programové prohlášení, pouze předseda vlády prohlásil, že se pokračuje v kurzu, který nastolila vláda poslední, vláda koaliční; „*Z příčiny demise vlády*,“ předstoupil před Senát předseda vlády Černý, „*a ze způsobu jmenování vlády nynější je zřejmo, že vláda [...] pokračovati bude v provádění programu, jež pan ministerský předseda dr Švehla ve schůzi tohoto slavného senátu [sic] dne 18. prosince 1925 zevrubně vyložil.*“ I když se jednalo o úřednickou vládu, koalice pokračovala; vláda stále spoléhala na koaliční většinu z předchozí vlády.¹⁰⁰ Vzhledem ke „koaliční“ většině stále v Senátu i ve Sněmovně operující se zdá být opodstatněné se domnívat, že to byla právě vládní většina, která schválila doporučené rezoluce výboru, v nichž většina měla taktéž přirozenou většinu, neboť výbory v obou komorách byly složeny podle poměrného

⁹⁷ Sněmovní tisk č. 320, PS NS ČSR, 2. zasedání, II. volební období, 1926.

⁹⁸ Sněmovní tisk č. 360, PS NS ČSR, 2. zasedání, II. volební období, 1926.

⁹⁹ Stenoprotokol ze 31. schůze PS NS ČSR, II. volební období, 12. června 1926.

¹⁰⁰ Tomuto také přisvědčuje, že většina v PS odmítla vůbec začít debatu po přednesení Černého vládního programu. Švehlovo programové prohlášení schválila Sněmovna poměrem 159 pro, 117 proti.

zastoupení stran.¹⁰¹ Nasvědčuje tomu i rozložení hlasů, které při odečtení hlasů nepřítomných poslanců odpovídá původní vládní většině v Poslanecké sněmovně. Stejná „koaliční“ většina pak schválila znění rezolucí v senátních výborech a v senátním plénu. Senátor Heller (DSAP) podal během schůze dostatečně podporovaný návrh, aby se při hlasování o prvním návrhu sen. Starka (DSAP) o tom, aby se předseda vlády dostavil do Senátu, kde by k této předložil stanovisko, hlasovalo sečtením hlasů. Při tomto hlasování byl návrh sen. Hellera zamítnut poměrem 74 hlasů proti 49¹⁰², což po odečtení nepřítomných senátorů opět odpovídá „koaliční“ většině v Senátu. Většina „koalice“ tak schválila návrh zákona i připojené rezoluce v obou komorách. Z toho pak plyne, že nemůže platit absolutně, že Senát by byl závislý na Poslanecké sněmovně, že by nekopíroval jeho iniciativy; hybatelem byla vládní většina a neformální instituce, které určovaly směr „koaličních“ stran. Ostatně tento argument bude dále prohlouben v následující kapitole shrnující poměr Senátu k vládě.

Navíc v tomto konkrétním případě lze uvést, nejen že Senát schválil obdobně jako Poslanecká sněmovna připojené rezoluce, ale schválil další iniciativní rezoluce „koaliční“ (sen. Roháček, sen. Procházka), ale i rezoluce opoziční (sen. Reyzl, sen. Jokl, sen. Plamínková, sen. Čipera).¹⁰³ V tomto případě Senát projevil větší činnost než Poslanecká sněmovna.

3.1.1.2 Březen 1927

Březen roku 1927 byl charakteristický neutuchající Gajdovou aférou a nesouladem v koalici. Gen. Gajda byl obviněn, že kolem sebe sdružuje podobně nacionálně smýšlející důstojníky a připravuje se na státní převrat.¹⁰⁴ Byl souzen, a nakonec degradován ze své generálské hodnosti. Koaliční orgány projednávaly předlohy dvou velkých zákonů: především správní reformy a zákona o stavebním ruchu. Někteří vládní politici se vyjadřovali s nevolí vůči těmto návrhům a v koalici tak vytvářeli napětí.¹⁰⁵

¹⁰¹ viz např.: „Předseda: [...] *Přistoupíme nyní k volbě členů rozpočtového výboru. Pp. posl. dr Spina, dr Luschka, dr Keibl, inž. Jung a druzi podali mi dostatečně podporovaný návrh, - který byl přečten v 1. schůzi - aby volba výborů, jež se mají ustaviti, konala se podle zásad poměrného zastoupení. Provede se tudíž volba všech výborů, jichž zvolení je dnes na pořadu, podle této zásady.*“ cit. dle: stenoprotokol ze 2. schůze PS NS ČSR, II. volební období, 17. prosince 1925.

¹⁰² viz: stenoprotokol z 31 schůze Senátu NS ČSR, II. volební období, 22. června 1926.

¹⁰³ viz: tamtéž.

¹⁰⁴ viz: KLIMEK, *Boj o Hrad: vnitropolitický vývoj Československa 1926-1935 na půdorysu zápasu o prezidentské nástupnictví*, str. 56.

¹⁰⁵ Poslanec Juriga (HSLŠ) byl vyslán klubem do ústavněprávního výboru, kde se návrh projednával a kde způsobil scénu svým vystoupením a rozeprál s vládním kolegou Kramářem (ČsND). Opozice se

V březnu 1927 senátoři předložili 4 iniciativní návrhy: návrh senátorů za ČSL, kterým se předkládá návrh zákona na ochranu mládeže před zhoubným tiskem a na potírání oplzlých tiskovin, písemností, děl výtvarných, fotografických neb filmových,¹⁰⁶ návrh senátorů za HSLŠ na bezodkladné poskytnutí státní podpory požárem poškozených v obci Nová Ďala,¹⁰⁷ návrh senátorů za DCV stran zákonitě úpravy poměrů sociálního pojištění na Hlučínsku¹⁰⁸ a návrh senátorů za ČSNS na změnu zákona, jímž upravují se služební poměry trvale ustanovených zřízcenců při obcích v Čechách, na Moravě a ve Slezsku.¹⁰⁹ Žádný z těchto návrhů nebyl před jejich podáním v Senátu představen také poslanci ve Sněmovně.

3.1.1.3 Listopad 1928

V listopadu 1928 slavilo Národní shromáždění desetileté výročí od prvních schůzí Senátu a Poslanecké sněmovny. Politikou otráasala rezignace Karla Engliše na post ministra financí¹¹⁰ a projednávání rozpočtu, který komorám předložil¹¹¹. Kontroverzním se také stala obvinění učiněná proti poslanci Tukovi, který byl obviněn ze špionáže. Debaty o jeho aféře v parlamentu vyvolávaly velké emoce.¹¹²

V listopadu 1928 podali senátoři celkem 6 iniciativních návrhů: návrh senátorů za BdL se týkal pomoci obcím¹¹³, které postihlo krupobití a návrh senátorů za HSLŠ¹¹⁴, dalšími byly návrh senátorů za ČSNS na změnu platového zákona,¹¹⁵ návrh senátorů

chopila příležitosti a vyvolala hlasování o přejít na denní pořádek (tzn. že by tímto návrhem výbor nezabýval), kterou nakonec prohrála poměrem hlasů 8 ku 9; viz: *Reforma správy ve výboru sněmovny, Lidové noviny*, Brno: Vydavatelské družstvo Lidové strany v Brně, 1927, **35**(113), str. 1. ISSN 1802-6265. Dostupné z: <http://www.digitalniknihovna.cz/mzk/view/uuid:de1450b0-87a1-11dc-b4a2-000d606f5dc6?page=uuid:9590b930-86b3-11dc-b674-000d606f5dc6>

¹⁰⁶ Senátní tisk č. 356, Senát NS ČSR, 3. zasedání, II. volební období, 1927.

¹⁰⁷ Senátní tisk č. 359, Senát NS ČSR, 3. zasedání, II. volební období, 1927.

¹⁰⁸ Senátní tisk č. 371, Senát NS ČSR, 3. zasedání, II. volební období, 1927.

¹⁰⁹ Senátní tisk č. 383, Senát NS ČSR, 3. zasedání, II. volební období, 1927.

¹¹⁰ viz: Engliš odchází, *Lidové noviny*, Brno: Vydavatelské družstvo Lidové strany v Brně, 1928, **36**(555), str. 1. ISSN 1802-6265.

¹¹¹ Stenoprotokol z 155. schůze Senátu NS ČSR, 6. zasedání, II. volební období, 1928.

¹¹² Posl. Hrušovský způsobil pozdvižení při projednávání zákona o sociálním pojištění svou řečí o Dr. Tukovi: „*Ako známo, s tejto tribuny vznesené byly ľazké obžaloby na posl. dr Tuku, ako na dôsledného a urputného škodcu nášho štátu, ako na takého, ktorý tento štát v službe budapeštianskej vlády ciežuvedome zradzuje. (Slyšte!) Rečníci, ktorí ho v tomto parlamente obžalovali, vyzvali ho opätovne, aby z očí v oči, tvárou v tvár odpovedel na obvinenia, ktoré byly naň vznesené. Pán posl. dr Tuka to neurobil.*“; cit. dle: stenoprotokol z 173. schůze PS NS ČSR, 6. zasedání, II. volební období, 1928.

¹¹³ Senátní tisk č. 765, Senát NS ČSR, 7. zasedání, II. volební období, 1928.

¹¹⁴ Senátní tisk č. 766, Senát NS ČSR, 7. zasedání, II. volební období, 1928.

¹¹⁵ Senátní tisk č. 774, Senát NS ČSR, 7. zasedání, II. volební období, 1928.

za ČSDSD na vydání zákona o rozdělení interkalarií¹¹⁶ a návrh klubu OKP na přijetí zákona o úpravě státního občanství.¹¹⁷ Předložen byl také návrh procesního charakteru, který podal svým jménem sen. Soukup, sen. Kloudy a sen. Pánka na zvolení zvláštní komise na vypracování odpovědi adresy na poselství pana presidenta republiky T. G. Masaryka z 28. října 1928.¹¹⁸ Z těchto jeden (návrh tisk č. 765) byl podán i v Poslanecké sněmovně, ostatní byly iniciativními návrhy pouze senátorů.

3.1.2 Návrhy zákonů

Vláda předložila do konce července 1928¹¹⁹ oběma komorám 188 zákonů, iniciativně bylo podáno 655 osnov. Senát, společně s Poslaneckou sněmovnou, plnil legislativní funkci. Nebyly to však jen návrhy vládní, které se projednávaly a nebyly přijímány beze zbytku, jak bude níže dokázáno.

Tabulka 4: Předlohy zákonů v Senátu a v Poslanecké sněmovně¹²⁰

Předloha	7. vláda		8. vláda		9. vláda	
	PS	S	PS	S	PS	S
Vládní předlohy	23	16	34	16	60	39
Iniciativní návrhy	92	16	175	64	211	97

Z dat vyplývá, že vláda předkládala Senátu asi polovinu návrhů Poslanecké sněmovny, což odpovídá poměru členů, kterých bylo v Senátu o polovinu méně. Na hlavu jednoho senátora a jednoho poslance pak připadá poměrně podobný počet zákonů. Iniciativních návrhů předložili senátoři nepoměrně méně než poslanci.

Na tomto rozdělení „práce“ vládou mezi komorami lze vypočítat jedno z odůvodnění, které pro vznik Senátu sehrálo důležitou roli; tj. aby se odlehčila práce jedné komoře a rozložila se úměrně, tak aby zákony nebyly přijímány bez potřebné kontroly (i z legislativně technického pohledu). Pro tuto roli Senátu hovoří argumentace Rogerse, který se zaměřil na studii objemu přijaté legislativy v jedno- a

¹¹⁶ Senátní tisk č. 781, Senát NS ČSR, 7. zasedání, II. volební období, 1928.

¹¹⁷ Senátní tisk č. 799, Senát NS ČSR, 7. zasedání, II. volební období, 1928.

¹¹⁸ Senátní tisk č. 778, Senát NS ČSR, 7. zasedání, II. volební období, 1928.

¹¹⁹ Tato statistiky čerpá data z publikace *Národní shromáždění republiky Československé v prvním desetiletí*. Praha: předsednictvo Poslanecké sněmovny a předsednictvo Senátu, 1928, která měla ediční uzávěrku právě k tomuto datu.

¹²⁰ Jedná se o data od začátku volebního období do konce července 1928, proto zde není uvedena 10. vláda F. Udržala; zdroj dat: *Národní shromáždění republiky Československé v prvním desetiletí*. Praha: předsednictvo Poslanecké sněmovny a předsednictvo Senátu, 1928.

dvoukomorových parlamentech. Jeho práce ukazuje, že existuje empiricky měřitelný důkaz, že dvoukomorové parlamenty přijímají více legislativy, což je v rozporu s obecně přijímaným názorem.¹²¹ Odůvodnění existence druhé komory i v jiných unitárních státech se odvozuje od nutnosti existence entity, která může přinést efektivitu ve fungování legislativního procesu.¹²² Tím, že vláda rozdělila své návrhy mezi komory, umožnila neformálním koaličním orgánům (jako byla Osma apod., viz níže) jejich projednání ve větším množství.

Senát přijímal návrhy zákonů (jak vládní, tak poslanecké) α) beze změn, jak byly Senátu podány; β) s rezolucemi; γ) s pozměňovacími návrhy.

Ad α) Mezi tyto nejčastěji patřily návrhy zákonů provádějících mezinárodní smlouvy. Při projednávání vícestranné dohody s Maďarskem¹²³ v debatě vystoupili pouze zpravodajové rozpočtového a zahraničního výboru, kterým byla osnova přikázána. V další schůzi byl návrh schválen ve druhém čtení bez debaty. Prof. J. Kysela uvádí¹²⁴, že v meziválečném světě nebylo obvyklé, aby parlamenty obecně zasahovaly do oblasti mezinárodní politiky. Kontrola vlády právě v této oblasti nicméně probíhala v rámci rovného bikameralismu; obě sněmovny sdílely tuto svou kompetenci rovně.

Na začátku volebního období bylo běžné, že vláda podávala ke schválení mezinárodní smlouvy a jejich prováděcí zákony¹²⁵ nejprve Poslanecké sněmovně, a pak teprve Senátu. V roce 1926/1927 se tento trend obrátil a Senát byl ten, jenž tyto smlouvy a prováděcí zákony schvaloval jako první komora. Poslanecká sněmovna tak za II. volební období jako první schválila 17 takových smluv a prováděcích zákonů; Senát jich první schválil 41.

Tyto body jednacího pořádku nebývaly obvykle nijak kontroverzní; obvykle se schvalovaly bez debaty. K tomuto pravidlu se však vázaly i výjimky: především debata k vládnímu návrhu, kterým se předkládá Národnímu shromáždění úprava obchodních

¹²¹ viz: ROGERS, James R. The Impact of Bicameralism on Legislative Production. *Legislative Studies*. Washington University, 2003, 28(4), 509-528. ISSN 03629805, str. 524. Dostupné také z: <https://www.jstor.org/stable/3598602>

¹²² viz: ROMANIELLO, M. Bicameralism. Multiple theoretical roots in diverging practices. In *Constitutional Reform of National Legislatures*, Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing, 2019, ISBN 9781788978644, str. 25. DOI: <https://doi-org.ezproxy.is.cuni.cz/10.4337/9781788978644>.

¹²³ Senátní tisk č. 328 a č. 353, Senát NS ČSR, 3. zasedání, II. volební období, 1926.

¹²⁴ KYSELA, Senát Národního shromáždění Republiky československé, str. 425.

¹²⁵ Prováděcí zákony k mezinárodním smlouvám byly potřeba, protože vzhledem k monistickému pojetí čs. právního řádu nebylo možné vnitrostátně vynutit mezinárodní smlouvu, dokud nebyla přijata ve formě zákona, tzn. že její závaznost se odvozovala od toho, zdali byla vtělena do zákona či nikoliv.

styků mezi republikou Československou a Albánií sjednaná v Tiraně dne 19. ledna 1926.¹²⁶ Víc však než samotný obsah smlouvy se předmětem debaty stala absence celního sazebníku (sen. Donát, sen Šabata), politická krize (sen. Průša), vynechávání parlamentu při vedení zahraniční politiky („*Když jsou nejpalčivější otázky mezinárodní na denním pořadu, zabýváme se zde lapáliemi albánské smlouvy [...], kdežto nejvýznamnější otázky mezinárodní zůstávají stranou - těmi zahraniční ministr a vláda parlament neobtěžují,*“¹²⁷ prohlásil sen. Skalák či „[...] *dr. Beneš svoji politiku provozuje bez jakéhokoli vlivu se strany parlamentu, že se tajná diplomacie, proti které dříve jednou nalezl tak krásná slova [...],*“ souhlasil sen. Heller). Debata se nesla takto i nadále. Senát, vlastně celé Národní shromáždění, nemělo při vedení čs. zahraniční politiky větší slovo. Autorovi není známo, že by během II. volebního období proběhla nějaká detailní debata ohledně zahraniční politiky na půdě Senátu.

Ad β) Přijímání rezolucí k vládním nebo senátním návrhům zákonů byla běžná praxe senátní i sněmovní. Obvykle se jimi ukládalo vládě něco vykonat. V 95. schůzi podal opoziční sen. Heller návrh rezoluce „[v]láda se vybízí, aby učinila potřebná opatření, by se trestanců v nucených pracovních koloniích nepoužívalo k takovým pracím, kterými by průmyslovým a zemědělským dělníkům v jejich mzdách způsobovali soutěž.“ Po doporučení zpravodaje ke schválení rezoluce byla opoziční rezoluce k vládnímu návrhu zákona schválena.¹²⁸

Ad γ) Vládní návrhy zákonů Senát běžně přijímal bez pozměňovacích návrhů. Přijal-li pozměňovací návrh, pak se jednalo buď o legislativně-technické změny, nebo jiné dílčí změny. Ve 47. schůzi tak bylo hlasováno o vládním návrhu zákona, který již Poslanecká sněmovna schválila. Sen. Šrobár (agr.) podal pozměňovací návrh ke změně nadpisu, protože „[p]ůvodní znění článku II. neosvobozovalo by od poplatků ty případy, kdy se do veřejných knih [sic] nevkládá kauce, nýbrž přímo zástavní právo.“¹²⁹ Poslanecké sněmovně taktéž vrátil s pozměňovacími návrhy vládní návrh zákona o poskytování podpor při živelních pohromách. Senátní návrh počítal s vyšší úhrnnou částkou na státní příspěvek, a navíc počítal s rozdělováním těchto zápujček poměrně, podle ekonomických poměrů vydlužitelů.¹³⁰ V případě tohoto návrhu se jednalo o znění podle výborové zprávy. V případě návrhu sen. Šrobára se jednalo o

¹²⁶ Senátní tisk č. 42, Senát NS ČSR, 2. zasedání, II. volební období, 1926.

¹²⁷ cit. dle: stenoprotokol z 16. schůze Senátu NS ČSR, II. volební období, 21. dubna 1926.

¹²⁸ cit. dle: stenoprotokol z 95. schůze Senátu NS ČSR, II. volební období, 12. července 1927.

¹²⁹ cit. dle: stenoprotokol z 47. schůze Senátu NS ČSR, II. volební období, 16. listopadu 1926.

¹³⁰ Sněmovní tisk č. 1177, PS NS ČSR, 4. zasedání, II. volební období, 1927.

iniciativní návrh senátora podaný na plénu. Za II. volební období přijal Senát odlišné znění zákona od Poslanecké sněmovny celkem čtyřikrát; z tohoto jednou se jednalo o poslanecký návrh. K typickým legislativně technickým změnám patří i změny spočívající v upřesňování či pilování terminologie předložených zákonů. Proto v předloženém vládním návrhu o směnečném poplatku¹³¹ upozorňoval senátní rozpočtový výbor ve své zprávě na nesprávnou textaci: „*Jest zde nejen nesprávný slovosled,*“ píše se ve zprávě, „*nýbrž i nesprávné použití spojky "a", jakož i disjunktiva "nebo", takže nelze určit správný smysl ustanovení toho.*“¹³² V tomto ohledu československý Senát zastával roli, která je dnes svěřena především Legislativní radě vlády. Není to však neobvyklé, že vytvoření druhé komory je podporováno argumentem technického zlepšení legislativy; k odůvodněním je přiřazují především Money a Tsebelis¹³³, dále pak Llanos a Nottle¹³⁴ a Aroney.¹³⁵

V případě, že Senát přijal změny ve vládním návrhu, Poslanecká sněmovna tyto změny přijala.¹³⁶ Hned na své první schůzi (12. prosince 1925) odsouhlasila nově se sešlá vláda pod předsednictvím ministerského předsedy Antonína Švehly *vládní návrh zákona, jímž se platnost zákona ze dne 22. prosince 1921, čís. 471 Sb. z. a n., o změně některých ustanovení trestního práva a ustanovení tento zákon doplňujících prodlužuje a současně některé jeho předpisy rozšiřují na obor soudnictví vojenského a s odůvodněním byla tato osnova podstoupena parlamentu.*¹³⁷ Senát tento návrh projednal první před Poslaneckou sněmovnou. Na druhé schůzi (již 17. prosince) byl

¹³¹ Senátní tisk č. 592, Senát NS ČSR, 5. zasedání, II. volební období, 1928.

¹³² cit. dle: tamtéž.

¹³³ Celkem identifikují tyto funkce: ratio zastoupení různých zájmů, stabilita a zásada kvality; viz: MONEY, Jeannette a George TSEBELIS. Cicero's Puzzle: Upper House Power in Comparative Perspective. *International Political Science Review / Revue internationale de science politique* [online]. Sage Publications, 1992, **13**(1), 25-43 [cit. 2020-04-12]. ISSN 01925121, str. 27. Dostupné z: <https://www.jstor.org/stable/1601436>

¹³⁴ Tito autoři, zaměřující se na parlamenty Jižní Ameriky, identifikují tyto funkce: zastoupení různých zájmů, zachování subjektivních práv a svobod, stabilita výsledků legislativní práce a zlepšení kvality legislativy; viz: LLANOS, Mariana a Detlef NOLTE. Bicameralism in the Americas: around the extremes of symmetry and incongruence, str. 60 a násl.

¹³⁵ Aroney přináší čtyři argumenty používané pro zřízení druhé komory, které korespondují se základními funkcemi parlamentu: demokratické zastoupení, veřejná debata, legislativní práce, kontrola výkonné moci; viz: ARONEY, Nicholas. Four Reasons for an Upper House: Representative Democracy, Public Deliberation, Legislative Outputs and Executive Accountability. *Adelaide Law Review* [online]. 2008, **29**(2), 205-246 [cit. 2020-07-24], str. 210. ISSN 00651915.

¹³⁶ Například návrh zákona, jímž se doplňují a mění zákony o četnictvu a o sborech strážce bezpečnosti (senátní tisk 485), přijatý ve schůzi 99. (první čtení) a 101. (druhé čtení).

¹³⁷ MACHATKOVÁ, Raisa, Julie KUTOVÁ a Eva GREGOROVICHOVÁ, ed. *Katalogy a rejstříky k protokolům schůzí vlád z fondu předsednictvo ministerské rady: 7. československá vláda (2. Švehlova) 9. 12. 1925 - 18. 3. 1926*. 1. vydání. Praha: Státní ústřední archiv, 1993, str. 9.

návrh přikázán ústavně-právnímu výboru a byla stanovena lhůta o podání zprávy do příští schůze. Pro nutnost rychlé úpravy svolil Senát na další schůzi ke zkrácenému řízení podle § 55 zákona č. 326/1920 Sb. Ústavně-právní výbor přijal argumentaci vlády ohledně nutnosti snížení počtu soudců v trestních senátech („*Ustanovení toto se velmi osvědčilo a získalo soudům sborovým značnou úlevu, kdežto soudům okresním nezpůsobilo citelnějšího zvýšení agendy, poněvadž značný počet jejich bez obtíží mezi sebe rozdělil a vyřídil nově přirostlé trestní případy.*“¹³⁸), ale platnost zákona navrhl prodloužit do 31. prosince 1929, tedy o rok déle „*poněvadž vládou navržená doba do 31. prosince 1928 působí při vyřizování termínovaných předloh koncem roku pravidelně tíseň.*“¹³⁹ Na 3. schůzi (18. prosince) byla osnova přijata v obou čteních a postoupena Poslanecké sněmovně, která jej bez oprav schválila v senátním znění. V II. volebním období Poslanecká sněmovna vrátila Senátu jím navržené změny v osnově jednou; Senát v tomto případě přepracoval a zčásti setrval na svém znění, zčásti zapracoval změny, na nichž se Sněmovna usnesla.¹⁴⁰ Senát tak odpověděl na otázku, zdali může komora hlasovat o témže návrhu dvakrát v jiném znění.

Tsebelis a Money argumentují, že pokud obě komory mají k dispozici všechny informace, pak když první komora má právo „posledního slova“, pak se síla druhé komory zvyšuje každým kolem vyjednávání o návrhu.¹⁴¹ Za předpokladu, že obě komory chtějí legislativu přijmout co nejdříve a nechtějí plýtvat časem, pak z modelu vyplývá, že dohoda mezi komorami o návrhu se uzavře v prvním kole vyjednávání. Druhá komora postoupí první vše, co by první komora ve vyjednávání stejně získala, ale část svého návrhu tak zanechá.¹⁴² Pokud by jedné z komor nezáleželo na čase a těžila by výhody z veřejného rozporu, pak se projeví nesouhlas více než v prvním případě. Senát i Poslanecká sněmovna měly zájem na rychlém projednání návrhu; obě komory by nijak netěžily z veřejné rozepře, neboť vzhledem k tomu, že většiny v obou komorách byly totožné, pak by jejich soupeření vyvolalo pro koaliční strany nepříjemnou odezvu v tisku. Senát ve vztahu k československému bikameralismu plnil svůj ústavně daný úkol; vláda efektivně dělila své návrhy mezi Poslaneckou sněmovnu

¹³⁸ cit. dle: Senátní tisk č. 6, Senát NS ČSR, 1. zasedání, II. volební období, 1925.

¹³⁹ cit. dle: tamtéž.

¹⁴⁰ Jednalo se o vládní návrh zákona na zahlazení odsouzení, viz: senátní tisk č. 566, Senát NS ČSR, 5. zasedání, II. volební období, 1928.

¹⁴¹ viz: MONEY, Jeannette a George TSEBELIS. Cicero's Puzzle: Upper House Power in Comparative Perspective. str. 34.

¹⁴² viz: TSEBELIS, Geroge a Jeannette MONEY. *Bicameralism*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997. ISBN 0-521-58037-4, str. 101.

a Senát poměrně podle počtu jejich členů tak, aby nedošlo k zahlcení komor, čemuž mělo ustavení Senátu předcházet. Skutečně taktéž působil jako korektiv vůči Poslanecké sněmovně stran legislativně-technických záležitostí, když několikrát Poslanecké sněmovně vrátil návrh zákona s pozměňovacími návrhy, protože u nich shledal tyto legislativně-technické nedostatky; případně další nedostatky, které by záměr zákona mohli ohrozit.¹⁴³ Poslanecká sněmovna a Senát až na jeden případ dokázaly uzavřít konsenzus při prvním kole; Sněmovna přijala senátní návrhy a ustoupila (viz diagram 3).

Diagram 3: Zjednodušené schéma schvalovacího procesu ve dvoukomorovém parlamentu¹⁴⁴

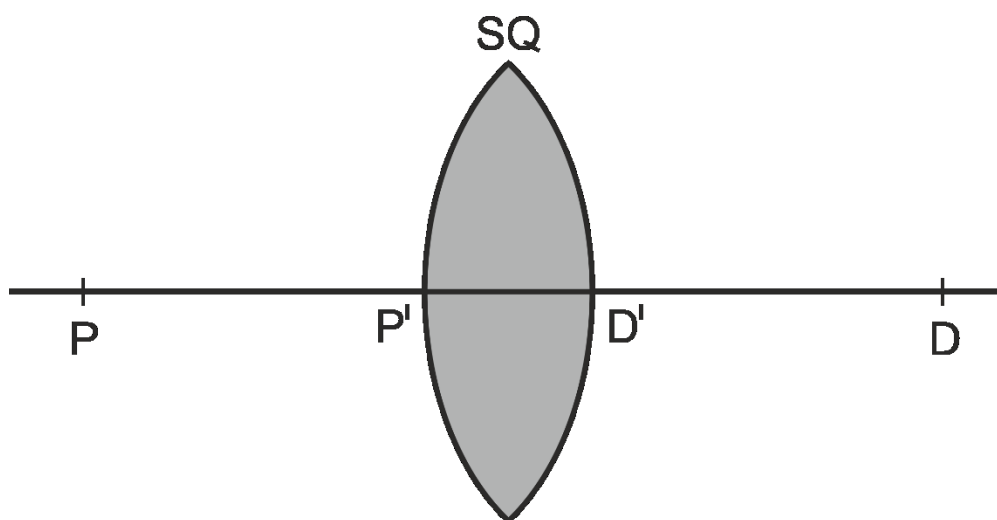


Diagram 3 nabízí zjednodušenou ilustraci rozhodování ve dvoukomorovém parlamentu. Body P (první komora) a D (druhá komora) představují pozici komory, kterou považuje za nejlepší, tzn. je to pozice její preference (*ideal points*), ke které se snaží co nejvíce přiblížit. Za předpokladu rozdílné ideální pozice, ke změně statusu quo (bod SQ) dojde na úsečce mezi bodem P' a D' . V jednokomorovém parlamentu by se změna statusu quo blížila ideální pozici jediné komory.¹⁴⁵ Podle institucionálního nastavení dvoukomorového systému lze predikovat, kterému z bodů P' a D' se bude změna statusu quo blížit.¹⁴⁶

¹⁴³ Těmi jsou například zvýšení limitu pro státní úvěr zasaženým při živelních pohromách.

¹⁴⁴ Převzato z: TSEBELIS, George a RASCH, Erik Bjørn, *Patterns of Bicameralism*, str. 365-390 in: DÖRING, Herbert (ed.), *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*, Mannheim: Mannheim Centre for European Social Research, University of Mannheim, str. 366. Dostupné z: <https://www.uni-potsdam.de/fileadmin/projects/vergleichende-politikwissenschaft/D%e3%b6ring/PMR-W-Europe.pdf>

¹⁴⁵ viz: tamtéž.

¹⁴⁶ Z tohoto modelu vyplývají tři hypotézy: 1) Pokud má první komora právo na poslední slovo, každým kolem vyjednávání vzrůstá vliv druhé komory; 2) Pokud existuje dohádovací institut (stopping

Ačkoliv nebylo neobvyklé, aby senátoři a poslanci předkládali své návrhy zákonů, každá z komor je prikazovala iniciativnímu výboru, který rozhodl, jestli je zařadí na pořad schůze, či nikoliv. Tímto se mělo zamezit, aby nebyl předseda komory zahlcen „nekvalitními“ návrhy zákonů.¹⁴⁷ Opoziční návrhy se tak běžně nedostávaly na pořad jednání jak Senátu, tak Poslanecké sněmovny. Vláda však sama vypracovala svůj návrh zákona, pokud sezdala, že materie v opozičním návrhu je potřeba upravit nebo regulovat; z iniciativy poslaneckého klubu KSČ tak vláda předložila několik zákonů: např. *o úpravě platových a některých služebních poměrů státních zaměstnanců, o úpravě platových a služobných pomerov učitelstva obecných a občianských škôl*.¹⁴⁸ Z iniciativních návrhů podaných v Senátu byl podle záznamů v publikaci *Národní shromáždění v prvním desítiletí* za zákon schválen jeden. Jednalo se o zákon novelizující zákon č. 125/1925 Sb., o organizaci politické správy, jehož podstata spočívala v posunutí účinnosti zákona na území českých zemí na 1. prosinec 1928.¹⁴⁹ Propojovací funkci, která je jednou z definičních funkcí parlamentu, byla vykonávána nejen těmito iniciativními návrhy zákonů, ale taktéž rezolucemi, které s nimi plénem přijímalo. Často vládu upozorňovali na konkrétní problémy, které se pojí s přijímaným zákonem, anebo které souvisí s materií zákona a voliče sužuje.

Romaniello správně rozlišuje mezi ústavně očekávanou rolí (*function*) a skutečnou činností komory (*capacity*).¹⁵⁰ V případě československého Senátu z pohledu *capacity* Senát zastával svou *function*, která se od něj očekávala. Plnil roli, kterou mu ústavodárce přisoudil. Jak bylo svrchu dokázáno, neduplikoval pouze činnost Poslanecké sněmovny, ale senátoři vyvíjeli vlastní činnost, která byla na Poslanecké sněmovně do jisté míry nezávislá. A ačkoliv Senát nevyvíjel tak vysokou činnost v porovnání s Poslaneckou sněmovnou, nelze uzavřít, že se jednalo pouze o její stín. Výhodou a nedostatkem zároveň byla vysoká legitimita Senátu, která byla zapříčiněna přímou volbou, která pak činila Senát politicky obdobným tělesem k Poslanecké sněmovně.

rule; dohádovací výbor atp.), pak se zvyšuje vliv druhé komory z každým kolem vyjednávání o návrhu; 3) Pokud existuje konečné číslo vyjednávacích kol, výhodu má komora, v níž byl zákon předložen; viz tamtéž, str. 385-387.

¹⁴⁷ SYLLOVÁ, K postavení opozičního poslance v legislativním procesu za první republiky, str. 82.

¹⁴⁸ viz: Národní shromáždění, str. 364.

¹⁴⁹ viz: senátní tisk č. 673, Senát NS ČSR, 6. zasedání, II. volební období, 1928.

¹⁵⁰ viz ROMANIELLO, Bicameralism. Multiple theoretical roots in diverging practices, str. 35.

3.2 Vláda

Tato kapitola se zaměří na vztah mezi Senátem a vládou. Senátu se oznamovalo odstoupení a jmenování nové vlády přípisem předsedy vlády; takto mohlo být činěno v jednom přípisu jako v případě odstoupení vlády Antonína Švehly v roce 1926. Nový předseda vlády v tomto přípise konstatuje odvolání předsedy vlády („*President republiky vyhověl rozhodnutím ze dne 18. března 1926 žádosti vlády dr [sic] Antonína Švehly za zproštění z úřadu [...]“*) a své jmenování („*[...] a jmenoval na to rozhodnutím stejného data na základě §u 64 a 70 ústavní listiny ze dne 29. února 1919, čís. 121 Sb. z. a n., mě předsedou vlády [...]“*). Tentýž přípis obsahuje seznam nových ministrů vlády a jejich portfolií a informaci o složení slibu do rukou prezidenta republiky.¹⁵¹ Předseda vlády jiným přípisem informuje Senát o volbě místopředsedy vlády¹⁵².¹⁵³ Místopředsedy vlády pak svým přípisem informuje o odvolání ministra a jmenování nového.¹⁵⁴ V meziválečném Československu neplatila stejná doktrína jako dnes v České republice, že v případě rezignace předsedy vlády s ním odstupuje celá vláda; naopak, v případě výměny pouze předsedy vlády se Senátu oznamovala pouze tato skutečnost, nová vláda nebyla jmenována, pouze její předseda.¹⁵⁵

Vláda v souladu s dobovou doktrínou vyrovnanosti obou komor respektovala postavení Senátu a na jeho zasedání vysílala své zástupce. Na prvním zasedání 9. československé vlády (3. Švehlova vláda; 13. října 1926) usnesla se vláda, že přihlížejí k způsobu obvyklému pro vlády předešlé, i tato vláda bude „*dle turnu a s přihlížením k projednávanému dennímu pořádku*“ vysílat jak do Poslanecké sněmovny, tak do Senátu po třech svých ministrech.¹⁵⁶

Opoziční senátoři upozorňovali na obcházení parlamentu vládou. V tomto smyslu také směřoval proti vládě např. návrh sen. Hellera, Jarolima a dalších (DSAP) na změnu zákona ze dne 20. února 1919, č. 97. Sb. z. a n. o celním území a vybírání cla,

¹⁵¹ cit. dle: přípis předsedy vlády ze dne 19. března 1926 čís. 1840/909 S m. r. týkající se zproštění z úřadu vlády dr Antonína Švehly panem presidentem republiky a jmenování nové vlády, stenoprotokol z 14. schůze Senátu NS ČSR, 2. zasedání, II. volební období, 24. března 1926.

¹⁵² Neboli *náměštka předsedy vlády* podle dobové terminologie.

¹⁵³ viz: přípis ze dne 19. března 1926, čís. 1862/1075 S m. r. o volbě náměštka předsedy vlády, stenoprotokol z 14. schůze Senátu NS ČSR, 2. zasedání, II. volební období, 24. března 1926.

¹⁵⁴ viz: přípis náměštka předsedy vlády, č. j. 3049/909/S-28 m. r., o jmenování ministra inž. Ladislava Nováka, stenoprotokol ze 126. schůze Senátu NS ČSR, II. volební období, 23. května 1928.

¹⁵⁵ viz: přípis předsedy vlády ze dne 2. února 1929. čís. j. 588 S - 29 m. r. o změně v osobě předsedy vlády, stenoprotokol ze 162. schůze Senátu NS ČSR, II. volební období, 14. února 1929.

¹⁵⁶ viz: HELEŠICOVÁ, Věra, ed. *Z protokolů schůzí 9. československé vlády (3. Švehlovy): 12.10.1926 - 1. 2.1929*. Praha: Státní ústřední archiv, 1995. ISBN 80-85475-21-9, str. 17.

jakož i zákona ze dne 12. srpna 1921, č. 349 Sb. z. a n., kterým se vláda zmocňuje, aby zatímně upravila obchodní styky s cizinou,¹⁵⁷ v rámci projednávání usnesení Poslanecké sněmovny o schválení vládního návrhu zákona o výši daně z cukru¹⁵⁸. Tímto návrhem se chtěli ohradit proti vládě, která podle nich neměla právo změnit celní tarif v situaci, kdy pominula mimořádný stav:¹⁵⁹ „*Dnes jsou poměry naprosto ustáleny, není zde ani silného kolísání valuty, aniž lze očekávati tak náhlé změny v dovozu nebo ve vnitrozemské potřebě, které by ospravedlňovaly zmocnění vlády, aby celní tarif měnila, aniž by se dotázala parlamentu.*“ Proto je nutné zavést opět „výsostné právo parlamentu“ upravovat cla. Navíc „*nařízení nebylo však ani formálně kryto zmocněním, poněvadž neznamenal žádné opětovné zavedení zrušených cel, nýbrž zavedení cel nových, a mimo to vytvořením měnitelných cel zavedlo nový celní princip, což cestou nařizovací beze vší pochyby nebylo přípustno. Nařízení jest tudíž protizákonné, jest výsměchem parlamentu a úkladem proti masám nemajetných spotřebitelů, jest tudíž naprosto ospravedlněno, aby pokud možno rychle bylo odstraněno.*“¹⁶⁰ Vládní většina však zabránila německému pokusu vládu hnát k odpovědnosti a jejich návrh zamítla a dál se již Senát tímto nezabýval.¹⁶¹

3.2.1 Vládní většina

Vládní většina měla v Senátu velmi silné postavení, což se tradičně připisuje imperativnímu mandátu senátorů.¹⁶² Je však třeba se vyhnout bezděčné kritiky k tomuto silnému postavení většiny.

Hlasování sečítáním hlasů, nikoliv pouze aklamací bylo nutné podat písemně s podpisem 25 senátorů, jak předepisoval § 58, odst. 3 jednacího řádu.¹⁶³ Sečítání hlasů tak nebylo běžné, ale vyskytovalo se. Návrhy na sečítání hlasů obvykle podávali

¹⁵⁷ Senátní tisk. č. 15, Senát NS ČSR, 1. zasedání, II. volební období, 1925.

¹⁵⁸ Senátní tisk. č. 8, Senát NS ČSR, 1. zasedání, II. volební období, 1925.

¹⁵⁹ Zákon č. 637/1919 Sb., zmocňoval vládu k uvádění v platnost obchodních smluv s cizími státy mezi lety 1919 a 1920; zákon č. 349/1921 Sb., toto zmocnění dále prodloužil na roky 1921 a 1922 a následně zmocnil dále vládu k upravování celní sazby pomocí koeficientů k základním sazbám. Vláda schválila však 4. června 1925 vládní nařízení č. 111/1925 Sb. o částečné úpravě celního sazebníku pro československé celní území; viz: DVOŘÁKOVÁ, Vlasta, ed. *Katalog a rejstříky k protokolům schůzí vlád z fondu předsednictvo ministerské rady: 6. československá vláda (1. Švehlova) 7. říjen 1922–9. prosinec 1925*. Praha: Státní ústřední archiv, 1992, str. 226.

¹⁶⁰ cit. dle: senátní tisk. č. 15, Senát NS ČSR, 1. zasedání, II. volební období, 1925.

¹⁶¹ Stenoprotokol z 5. schůze Senátu NS ČSR, 1. zasedání, II. volební období, 20. prosince 1925.

¹⁶² viz KYSELA, Senát Národního shromáždění Republiky československé, str. 429.

¹⁶³ viz např. odpověď předsedy Senátu Donáta vykřikujícím opozičním poslancům vyzívající k sečtení hlasů; stenoprotokol z 5. schůze Senátu NS ČSR, 1. zasedání, II. volební období, 19. prosince 1925.

opoziční senátoři, sčítalo se buď zvednutím ruky, anebo povstáním.¹⁶⁴ Samotný proces sčítání od zapisovatelů, kteří byli pověřeni počítáním hlasů nebyl vždy bez kontroverze. V 19. schůzi podali senátoři Houser (KSČ), Heller (BdL) a Brunar (DNP) takový návrh, kterému se rozhodl předsedající Dr. Brabec (ČsND) vyhovět. Když senátoři zdvihly ruce, aby byly hlasy náležitě sečteny, tak se ozvaly různé výkřiky z pléna: „*Sen. Havlena: Co je to za způsob, tajemník partaje nám zde bude počítati hlasy!?* - *Sen. dr Soukup: Jakým právem vy chcete kontrolovati?* - *Sen. Jaroš [obrácen k tajemníku republikánské strany Holanovi]: Zde nemáte co dělati, abyste se pletl do věcí, které vám nepříslušejí!* - *Výkřiky německých senátorů.*“¹⁶⁵ I po sečtení hlasů však nevole vyjádřená výkřiky senátorů pokračovala. V II. volebním období bylo provedeno celkem 37 hlasování, při nichž se hlasy sčítaly; z těchto pak 6 se týkalo volby předsednictva Senátu a u dalších 8 se jednalo o zvláštní případy, většinou na základě ústavní povinnosti při hlasování v druhém čtení u návrhů, které mají být schváleny v jiném znění, než jak je přijala Poslanecká sněmovna, nebo se jednalo o případy hlasování o návrzích imunitního výboru. V těchto případech měly návrhy podporu stran napříč Senátem; ve 119. schůzi tak bylo většinou 91 proti 13 senátorům schváleno v druhém čtení odlišné znění vládního návrhu zákona o směněném poplatku.¹⁶⁶ Vládní většina ve sledovaném období se odvíjela od absolutního počtu koaličních senátorů, ale průměrná většina v těchto hlasováních byla 22 hlasů. Maximem byla většina 49 hlasů při hlasování o návrhu opozičního senátora Zimáka v debatě o zprávě ústavně-právního výboru o usnesení Poslanecké sněmovny (tisk 478) o vládním návrhu zákona o volbách zemských a okresních zastupitelstev (tisk 491) v 95. schůzi. Nejnižším rozdílem pak bylo 15 hlasů u návrhu vládního senátora Donáta v 27. schůzi. Vzhledem k počtu nepřítomných senátorů pak vláda mohla počítat se stabilní podporou svých senátorů; nejen v hlasování sčítaném, ale také v hlasování, u nichž předseda konstatoval většinu shlednutím do pléna.

Zajímavou otázkou ve vztahu Senátu k vládě je složení jeho předsednictva. Po ustavení nové vlády v říjnu 1926¹⁶⁷ se v Senátu, nikoliv však ve Sněmovně, začaly objevovat různé návrhy a interpelace nepodávané, jak bylo obvyklé, podle stranického

¹⁶⁴ Srov. např. sčítání hlasů o návrzích v 19. schůzi a ve schůzi 58.

¹⁶⁵ cit. dle: Stenoprotokol z 19. schůze Senátu NS ČSR, 2. zasedání, II. volební období, 4. května 1926.

¹⁶⁶ viz: senátní tisky č. 592 a 570, Senát NS ČSR, 5. zasedání, II. volební období, 1928.

¹⁶⁷ Jednalo se o vládu *panské koalice*, tedy III. Švehlovu vládu složenou ze stran agr., ČSL, BdL, HSLS, DCV, živ. a ČsND; působila od svého ustavení 12.10.1926 až do rezignace svého předsedy 1.2.1929.

klíče (resp. klubového klíče), nýbrž je začaly podávat strany účastníci se koalice. První takový návrh byl podán již 14. října t. r.¹⁶⁸, který se týkal provedení nové volby předsednictva Senát, zapisovatelů a pořadatelů. Podle tohoto návrhu bylo nutné provést novou volbu předsednictva, neboť „*složení předsednictva neodpovídá změněným politickým poměrům a dosavadním parlamentním zvyklostem*“ protože, „*[v]olba nynějšího předsednictva, jakož i zapisovatelů a pořadatelů v senátě byla provedena za jiné politické konstelace*“¹⁶⁹. Tento návrh byl podpořen 82 senátory, což bylo o jednoho senátora méně, než byl celkový počet senátorů za nové koaliční strany. Ve sněmovně obdobný návrh podán nebyl, ve sněmovně předsednictvo zůstalo nezměněno až do prosince 1926.¹⁷⁰ Není bez zajímavosti, že k obměně předsednictva Sněmovny nedošlo stejným způsobem jako v případě Senátu; v případě Sněmovny se postupovalo pouze rozšířením stávajícího předsednictva o nové členy, kdežto v Senátu se koalice dohodla na volbě zcela nového předsednictva současně při zvýšení počtu místopředsedů na šest.¹⁷¹

Dalšími koaličními počiny na půdě Senátu bylo podání hned několika naléhavých interpelací¹⁷². Vládní většina přiznala pilnost pouze takovým naléhavým interpelacím opozičních senátorů, které se týkaly stejné problematiky jako podané naléhavé interpelace vládní většiny¹⁷³, avšak ani toto neplatí absolutně, protože komunistickým senátorům nebyla na 10. schůzi přiznána pilnost interpelace ve věci neštěstí v Truhlářské ulici, kdežto pilnost interpelaci vládní většiny směřující ke stejné věci přiznána byla. Opozičním senátorům byla přiznána pilnost interpelacím vztahujícím se k pohromám¹⁷⁴, stran jednání státní policie v Karlových Varech¹⁷⁵ a ve věci gen.

¹⁶⁸ Podán byl podle § 5 jednacího řádu Senátu, který upravoval ustavující schůzi Senátu. Avšak odstavec 7 zmíněného paragrafu předpokládá možnost nové volby celého předsednictva senátu během volebního období („*Kdyby během volebního období senátu nastala nutnost voliti znovu celé předsednictvo [...]*“). Navíc odstavec 5 dovoloval, aby bylo nadpoloviční většina senátorů (absolutní většina) požádala o nové volby předsednictva. Návrh byl podán během schůze, proto mu nebyl přiděleno číslo tisku a nebyl vytištěn.

¹⁶⁹ cit. dle: stenoprotokol z 41. schůze Senátu NS ČSR, 3. zasedání, II. volební období, 14. října 1926.

¹⁷⁰ Poslanec Spina (BdL), který byl místopředsedou Sněmovny byl jmenován ministrem veřejných prací, a tak rezignoval na místopředsednický post. Místo něj byl zvolen poslanec Zierhut (BdL). K rozšíření předsednictva došlo až na schůzi 16. prosince 1926, kdy byl nově zvolen do předsednictva Poslanecké sněmovny posl. Horák (živ.) a posl. Buday (HSLŠ).

¹⁷¹ Senátní tisk. č. 252, Senát NS ČSR, 3. zasedání, II. volební období, 1926.

¹⁷² K tomuto viz blíže kapitola *Interpelace*. Tyto naléhavé interpelace ale podávaly dvě rozdílné vládní koalice během volebního období.

¹⁷³ Například interpelace týkající se hospodářské situace podané na 42. schůzi Senátu.

¹⁷⁴ Senátní tisky č. 503, 504, 237.

¹⁷⁵ Senátní tisk č. 39, Senát NS ČSR, 1. zasedání, II. volební období, 1926.

Gajdy¹⁷⁶.

Strany držely pevně formální procesy uvnitř parlamentu v rukou. Místo otevřených debat ve formálních institucích, jakou Senát či Sněmovna byly, se koaliční vyjednávání a diskuse odehrávali na neformálních setkávání jednotlivých stran. Předpokladem pro projednávání návrhů zákonů nejen na plénu, ale především ve výborech, byl stav vnitrokoaliční diskuse mimo půdu parlamentu. V některých případech probíhalo jednání souběžně, takže vládní poslanci a senátoři na výboru po koaličních jednáních upravovali na zasedání výborů návrhy podle výsledků koaličních jednání. Tento postup vláda uplatnila i u návrhu zákona o stavebním ruchu z roku 1928. Tento zákon byl vládou navržen a předložen Poslanecké sněmovně ke schválení jako první. Během jeho projednávání ve výboru v koalici ještě neexistovala plná shoda, výbor tedy pozměňovací návrhy, z nichž „*dlužno upozorniti jem [sic] na ustanovení § 29, kterým dává se vládě k použití zbytek výnosu losové výpůjčky, a pak na ustanovení § 52, kterým bylo osvobození od dávky z přírůstku hodnoty nemovitostí uděleno také u staveb domů pro veřejnou potřebu.*“¹⁷⁷ Strany sami po vnitřní diskusi zaujali stanovisko a vyslali svého zástupce do koaličního orgánu. To znamená, že tento orgán (v tomto volebním období Osma¹⁷⁸) se scházel v mnoha formacích. Existovala tak politická Osma, která představovala hlavní koaliční fórum, ale také daňová Osma, nebo stavební Osma. Nejen poslanecké kluby vládních stran vysílali do koaličních orgánů své zástupce. Například při projednávání daňových zákonů se scházela daňová Šestnáctka složená ze zástupců obou komor, která jednala o všeobecných ustanoveních daňové reformy,¹⁷⁹ nebo politická Šestnáctka, která jednala například o podobě správní reformy.¹⁸⁰ Každá sněmovna tak měla vlastní koaliční fóra, do kterých kluby vysílaly

¹⁷⁶ Senátní tisk č. 232, Senát NS ČSR, 3. zasedání, II. volební období, 1926.

¹⁷⁷ cit. dle: sněmovní tisk č. 1484, PS NS ČSR, 5. zasedání, II. volební období, 1928.

¹⁷⁸ Ačkoliv se koalice 3. Švehlovy vlády skládala ze sedmi stran, prameny hovoří v březnu 1927 o „Osmě“. Podle Kárníka (v *České země v éře První republiky (1918-1938). Díl 1., Vznik, budování a zlatá léta republiky (1918-1929)*). Vyd. 1. Praha: Libri, 2000. ISBN 80-7277-027-6, str. 400-401) hovoří o tom, že součástí Osmy kromě zástupců koaličních stran byl také Edvard Beneš, který však nebyl jediným nestraničským ministrem. Je pravděpodobné, že se jednání Osmy v ekonomických otázkách účastnil tou dobou již nestraničský ministr financí Engliš, který byl znám svou výmluvností. Ve své knize *Boj o hrad* uvádí Antonín Klimek mimoděk anekdotu o tom, když byl Mayr-Harting dotázán, jak se mluví na zasedání vlády, když je část ministrů česká (a slovenská) a část německá: „*Bißl böhmisch, bißl deutch, ale hlavně Englisch,*“ odpověděl, maje na mysli výmluvnost projevů ministra financí Engliše; cit. dle: KLIMEK, Antonín. *Boj o Hrad: vnitropolitický vývoj Československa 1926-1935 na půdorysu zápasu o prezidentské nástupnictví*. Praha: Panevropa, 1998. ISBN 80-861-3002-9, str. 100.

¹⁷⁹ viz např.: Denní zpravodaj: Doma. *Národní listy*. Praha: Julius Grégr, 1927, 67(54), str. 2. ISSN 1214-1240.

¹⁸⁰ Denní zpravodaj: Doma. *Národní listy*. Praha: Julius Grégr, 1927, 67(151), str. 2. ISSN 1214-

své zástupce ke koaličním jednáním ohledně předložených zákonů a dalších návrhů. Politická Osmá dokonce na svých zasedáních rozhodovala o tom, zdali přízná, či nepřizná naléhavost interpelací podaných poslanci a senátory.¹⁸¹ Tato koaliční vyjednávání však nevyklučovala účast senátorů (a poslanců) na tvoření jednotlivých návrhů. Pozice jednotlivých stran byla rozhodována na klubové úrovni, který na koaličním orgánu zatupoval pověřený člen. Ačkoliv se politické strany často považují za unitární hráče, často v nich dochází k vnitrostranické diskusi, napětí mezi jednotlivými křídly.¹⁸² Koaliční formace v důležitých jednáních vedl člen vlády, jindy člen parlamentu.¹⁸³ Důležité je sledovat, že v různých formacích ani ministr, jehož gesce odpovídala zaměření formace, tomuto koaličnímu orgánu nepředsedal, dokonce nebyl jeho členem, ale byl zván, aby svá stanoviska přednesl.¹⁸⁴ Stranická disciplína byla přísná, volební reverzy byly kontroverzní už během meziválečného období, i z toho důvodu, že je někteří ústavní právníci považovaly za protiústavní.¹⁸⁵ Smyslem svobodného výkonu je, že při hlasování nemá brát senátor žádných příkazů, jak stanoval § 22 ústavní listiny. Je pravdou, že ve svých klubech se mohli účastnit debat

1240.

¹⁸¹ Porada koaliční Osmy. *Lidové noviny*. Brno: Vydavatelství družstvo Lidové strany v Brně, 1927, **35**(594), 2. ISSN 1802-6265. Dostupné také z:

<http://www.digitalniknihovna.cz/mzk/view/uuid:a9470750-8883-11dc-be35-000d606f5dc6?page=uuid:3b8f1b80-8883-11dc-bc55-000d606f5dc6&fulltext=osma>

¹⁸² Při projednávání konceptu správní reformy na úrovni koaličních orgánů byl zvolen posl. Juriga (HSLŠ), který nezakrýval svou nevoli vůči připravované novele a prohlašoval, že usnesení o přistoupení strany do vlády bylo přijato menšinou, a tak se domáhal většího slova v koaličních jednáních, protože sám byl odpůrcem tohoto usnesení; viz: PEROUTKA, F. Poznámky z týdne. *Lidové noviny*. Brno: Vydavatelství družstvo Lidové strany v Brně, 1926, 34(532), str. 1. Dostupné také z:

<http://www.digitalniknihovna.cz/mzk/view/uuid:89da1340-87ab-11dc-bc8d-000d606f5dc6?page=uuid:f0d79340-86b3-11dc-960f-000d606f5dc6>

¹⁸³ Např. posl. B Bradáč předsedal koaliční Šestnáctce v sociálně-politických otázkách; viz: Přípravy k jarnímu zasedání parlamentu. *Venkov*. Praha: Tiskařské a vydavatelství družstvo rolnické, 1927, **23**(39), 2.

¹⁸⁴ Ministr sociální péče J. Šrámek, dokonce ani jako předseda ČSL, nevedl sociálně-politickou Osmu; viz: Koaliční Osmá. *Lidové noviny*. Brno: Vydavatelství družstvo Lidové strany v Brně, 1927, **35**(349), 2. ISSN 1802-6265. Dostupné také z: <http://www.digitalniknihovna.cz/mzk/view/uuid:3f03bbe0-8876-11dc-ae85-000d606f5dc6?page=uuid:fa8a6310-87a1-11dc-aa6f-000d606f5dc6&fulltext=osma>

¹⁸⁵ Prof. Baxa se ostře vyhrazoval proti judikatuře volebního soudu, která uznala, že je možné zbavit senátora mandátu, protože straně podpisem volebního reverzu vzniká právní nárok na žalobu na zbavení mandátu daného senátora, který odmítl hlasovat jako zbytek strany. „[...] *zákon o volebním soudu*,“ píše Baxa, „*který není zákonem ústavním, nýbrž jen prostým, stanoví něco, co jest v odporu s ústavní listinou: nesmí-li člen Národního Shromáždění [sic] přijímati nijakých příkazů, čímž implicity jest řečeno, že vykonává svůj mandát podle svého nejlepšího vědomí a svědomí, nemůže přece býti zbaven mandátu proto, že nastala u něho změna v politickém příslušenství (jež jest resp. má býti částí jeho vnitřního přesvědčení), ať důvody toho jsou také či onaké.*“; cit dle: BAXA, Bohumil. *Parlament a parlamentarism*. 1. díl. Praha: Jan Košatka, 1924, str. 251.; dále viz nálezy volebního soudu ze dne 22. června 1923, č. 383.

ohledně přijímané legislativy a tyto kluby pak dále jednaly s ostatními kluby. Vytvářel se tak postupně konsenzus, kterým byli však nakonec vládní senátoři vázání. Zde je třeba uvažovat, zdali se *přiměřeně* naplňuje funkce, kterou s sebou přináší svobodný výkon mandátu. Autor se zde domnívá, že nikoliv. Ačkoliv je možné argumentovat, že tento systém se snaží o větší stabilitu, a dokonce legitimní očekávání naplňování volebního programu, těžko v tomto vázaném mandátu, obzvláště ve světle judikatury volebního soudu a jejího kontrastu s dobovou právní vědou, vidět naplnění funkce výkonu svobodného mandátu.

Nebyla to tak vlastně vláda *stricto sensu*, která držela v rukou parlamentní agendu, ale právě koaliční, respektive většinové strany. Existence těchto institucionalizovaných fór, na kterých mohli koaliční partneři podávat návrhy a rozhodovat, se taktéž vysvětluje, jak je možné, že aktivita vládních senátorů oproti senátorům opozičním byla mnohem nižší. Místo vnitrokoaličního konfliktu nebylo na půdě parlamentu.

Zde lze také konstatovat splnění dvou Sternových kritérií: fungující stranický systém a nezávislá výkonná moc. Strany, které Stern považuje za nezbytné v dnešním (a ostatně lze toto aplikovat na poměry meziválečné) prostředkem v politice, byly schopny reprezentovat zájmy svých voličů. Vláda nekonala pouze to, co jí však strany přikázaly a aktivně se podílela na tvorbě politiky tím, že se ministři vlády účastnili zasedání koaličních orgánů a obhajovali návrhy svých ministerstev.

3.2.2 Vládní prohlášení

Ačkoliv Senát neměl právo vyslovit vládě důvěru či nedůvěru, bylo obvyčejem, že předseda vlády předstoupil před *obě* komory s totožným prohlášením, o němž se mohla vést na plénu obou komor pak debata.

Předseda vlády přednesl program nově jmenované vlády po volbách v roce 1925 již na třetí schůzi.¹⁸⁶ Svůj projev začal pochvalou směrem k občanům republiky, kteří „*Svobodnou volbou, provedenou na širokém základě všeobecného rovného práva hlasovacího a při soustavě poměrného zastoupení, vyslovil lid svou vůli, dal nám svou důvěru a poctil nás nejvyšším vyznamenáním, jakého se může občanu dostat. Náš demokratický řád volební umožnil občanstvu svobodný výraz politického přesvědčení a vyslovení požadavků, snah a tužeb, a my jsme povinni tohoto výsledku dbáti.*“¹⁸⁷ Švehla

¹⁸⁶ 18. prosince 1925; následující den po konání ustavující a druhé schůze senátu.

¹⁸⁷ cit. dle: stenoprotokol z 3. schůze Senátu NS ČSR, 1. zasedání, II. volební období, 18. prosince

pokračoval i přes mnohá vyrušení a komentoval složitost vytvoření vládní koalice („*Touto okolností [mnohost stran v parlamentu] lze si také vysvětliti ony obtíže, nebo těžkosti, které často bývají u nás ve veřejnosti přetrásány při tvoření se majority, poněvadž zde nejde jen o matematický součet hlasů, kterým se dosáhne majorita absolutní, zde běží i o ideový soulad, kterého lze těžko docílit mezi 6 skupinami, kterých je potřebí, aby tvořily v souhrnu svém majoritu.*“¹⁸⁸). Není cílem práce dokumentovat, co všechno vláda se zavázala splnit, a tak pouze na dokreslení autor uvede několik oblastí, o kterých se ve své řeči ministerský předseda zmínil: větší úspory v rozpočtu na rok 1926 (kterých docílila jeho minulá vláda), zvýšení platů státních úředníků a zaměstnanců zaměstnávaných státními organizacemi, větší kolonizace zabrané půdy v rámci pozemkové reformy, investice do průmyslu, železnic a reforma středního školství atp. V Poslanecké sněmovně týž den zaznělo z úst předsedy vlády téměř totožné prohlášení.¹⁸⁹ Senát se usnesl přijat návrh o zahájení rozpravy o vládním prohlášení.¹⁹⁰ Postupně hovořili senátoři, každý reprezentuje jeden klub.

Druhé programové prohlášení v tomto volebním období Senátu bylo předneseno předsedou vlády Janem Černým ve 14. schůzi, 24. března 1926.¹⁹¹ Černého vláda byla vládou úřednickou utvořenou po krizi ve vládní koalici Švehlově. Vystoupení předsedy vlády bylo rychlé, protože pouze požádal Senát o mandát v pokračování ve vládním programu minulé vlády. Tím také ilustroval, že stávající koalice nadále pokračuje a stále hodlá naplňovat program předchozí vlády. Senát zamítl několik návrhů směřujících k projednání vládního prohlášení¹⁹². Stejně tak v Poslanecké sněmovně neproběhla rozprava nad vládním prohlášením.¹⁹³

Po demisi Černého vlády nastoupil zpátky do křesla předsedy vlády Antonín Švehla, přednes program své vlády ve 41. schůzi Senátu. Na návrh opozičních senátorů byla zahájena debata o vládním prohlášení, která se protáhla až do 46. schůze, kde byla

1925.

¹⁸⁸ cit. dle: stenoprotokol z 3. schůze Senátu NS ČSR, II. volební období, 18. prosince 1925.

¹⁸⁹ Stenoprotokol z 3. schůze Poslanecké sněmovny NS ČSR, II. volební období, 18. prosince 1925.

¹⁹⁰ Návrh podal Dr. V. Šrobár (agr.), K. Sáblík (agr.), Dr. Reyl (ČSL), Dr. Mazanec (ČSL), Dr. Soukup (ČSDSD), Jaroš (ČSDSD), Dr. A. Klouda (ČSNS), F. Pánek (agr.), Dr. J. Brabec (ČSNS), Dr. Fáček (ČsND), Thoř (Živ.), E. Trčka (Živ.).

¹⁹¹ Stenoprotokol z 14. schůze Senátu NS ČSR, 2. zasedání, II. volební období, 24. března 1926.

¹⁹² Návrhy podali sen. Böhr, Zuleger, Prause, Fahrner a další; pak sen. Heller a další; a sen. Skalák a další. Jednalo se senátory za strany opoziční.

¹⁹³ Zde podali návrhy na rozpravy také poslanci opozičních stran: posl. Keibl a další, dále návrh posl. Bolena, pak návrh posl. Czecha a konečně návrh posl. Spiny, Mayr-Hartinga, Junga, Stenzla a druhů. Stenoprotokol z 17. schůze Poslanecké sněmovny NS ČSR, II. volební období, 24. března 1926.

přijata poměrem hlasů 73 proti 56.¹⁹⁴

Program poslední vlády, kterou jmenoval prezident republiky během II. volebního období Senátu, přednesl v jeho plénu předseda vlády František Udržal, v němž opět nastínil směřování nové vlády podle programu vlády poslední, ačkoliv toto nevyslovil přímo.¹⁹⁵ Debata o programu této vlády byla kratší než o programu vlády minulé; přičemž byl opět vládní většinou program schválen, tentokrát se však nesčítaly hlasy.

3.2.3 Interpelace

Materii interpelací a dotazů k vládě upravoval jednací řád Senátu. Kde dotaz byl písemný, nebo ústní, podaný a zodpovězený skrze kancelář Senátu, nezaznamenával se (§ 66 jednacího řádu); interpelace se rozdávala tiskem (§ 67, odst. 2). Interpelaci mohla podat skupina jedenácti senátorů. Ministr mohl odmítnout odpovědět pouze s udáním důvodu; jinak platilo, že musí odpovědět do tří měsíců (§ 67, odst. 1). Na interpelaci se odpovídá písemně nebo ústně za účasti na schůzi. Pokud ale odpovídající člen vlády považoval otázku za důvěrnou, mohl požádat předsedu komory o prohlášení schůze za neveřejnou a podaná odpověď se nerozdávala tiskem (§ 67, odst. 4). Jednací řád znal ještě institut naléhavé interpelace, která byla podávána alespoň 26 senátory s věcným odůvodněním své závažnosti, nebo své naléhavosti. Na naléhavou interpelaci dotázaný musel odpovědět do 14 dní. Je-li odpověď podána, nebo nechá-li dotazovaný marně uplynout poskytnutou jemu lhůtu, mohl tazatel navrhnout projednání interpelace na plenární schůzi. Dále podle § 68, odst. 1 jednacího řádu se Senát usnášel o tomto návrhu bez rozpravy prostým hlasováním. V rozpravě náleželo slovo nejprve jednomu z tazatelů a dotázaný se musel v rozpravě ujmout slova, jestliže do zahájení rozpravy nebyla odpověď rozdána tiskem.

Jednací řád dovoľoval (§49, odst. 3), aby se interpelace podávaly v jakémkoliv oficiálním jazyce (němčina, rusínština, maďarština), přičemž interpelant měl právo podat překlad do českého nebo slovenského jazyka¹⁹⁶; neučinil-li tak sám, senátní kancelář interpelaci (nebo dotaz) opatří překladem sama. Pravidelně se původní německé a maloruské (rusínské) interpelace překládaly do češtiny a maďarské do slovenštiny. Zároveň § 49, odst. 5 obsahoval ustanovení, které stanovilo, že pokud není schopna senátní kancelář obstarat překlad z důvodu počtu či délky předložených dotazů a interpelací, pak musí překlad vyhotovit interpelant; neučinil-li tak, pak platila

¹⁹⁴ viz: stenoprotokol ze 46. schůze Senátu NS ČSR, II. volební období, 26. října 1926.

¹⁹⁵ viz: stenoprotokol z 162. schůze Senátu NS ČSR, II. volební období, 14. února 1929.

¹⁹⁶ Podle tehdejší doktríny „jazyka československého“.

právní domněnka¹⁹⁷, že podán nebyl.

Tazatel je ten, jehož jméno nese interpelace. Jednací řád počítá vlastně s tím, že interpelaci taktéž podává jeden senátor svým jménem, kterého ještě podpoří dalších 10 senátních kolegů. Takto podaná interpelace měla pak podobu např.: senátní tisk č. 26/1, *Interpelace senátora J. Böhra a soudruhů na pana ministra věcí zahraničních a na pana ministra financí o tom, že hasičům bylo zabráněno překročení hranic za účelem poskytnutí pomoci při požárech* (v původním znění pak *Interpellation des Senators J. Böhr und Genossen an den Herrn Äussernminister und den Herrn Finanzminister wegen behinderten Grenzübertrittes von Feuerwehren zu Hilfsleistungen bei Bränden*). V případě, že se jednalo o interpelaci podanou jménem více senátorů (tzn., tazatelů bylo více), pak její forma brala např. této podoby: senátní tisk 26/5, *Interpelace senátorů dr. W. Medingera, dr. Hellera a soudr. na slavnou vládu stran řešení menšinových problémů paritními komisemi* (v původním znění *Interpellation der Senatoren Dr. W. Medinger, Dr. Heller und Genossen an die Hohe Regierung, betreffend die Lösung der Minderheitenprobleme durch paritätische Kommissionen*). U naléhavých interpelací toto platilo obdobně.¹⁹⁸ Každá interpelace byla mířena buď na jednoho člena vlády, na jejího předsedu, nebo celou vládu.

Institut interpelace byl využíván již v průběhu devatenáctého století, a to jak na

¹⁹⁷ Podle moderní právní vědy by zde obsažená právní domněnka byla považována za vyvratitelnou, i když by na tomto místě z logiky věci patřila nevyvratitelná právní domněnka, resp. právní fikce. Avšak tehdejší právní věda rozlišování moderní znala pouze částečně, resp, dnes uznávaná návěťi nerozlišovala. Navíc právní domněnky jsou běžnější pro civilní právo, nikoliv právo veřejné. I tak však platilo že „*může d[omněnka] platiti nejen pro jistou faktickou okolnost, nýbrž pro právo samo, na jehož existenci se soudí, kdež pak v podstatě celý kruh právních skutečností, právo toto zakládajících, za dokázaný se pokládá. Právní d[omněnka] může vůbec býti vyvrácena důkazem opaku, v mnohých případech vylučuje však pozitivní právo protidůkaz, d[omněnka] platí tedy jako nevyvratitelná pravda (praesumptio iuris et de iure).*“ viz blíže k pojmu *právní domněnka* v tehdejší právní vědě např. *Ottův slovník naučný*. Sedmý díl. Praha: J. Otto, 1893. s. 815–816; srov. VESELÝ, František Xaver. *Všeobecný slovník právní: Příruční sborník práva soukromého i veřejného zemí na Radě říšské zastoupených, se zvláštním zřetelem na nejnovější zákonodárství a poměry právní zemí koruny české*. Praha: F. Topič, 1896, str. 281. Dostupné také z:

<https://archive.org/details/veobecnslovnkpr00veasegoog/page/n5/mode/1up>

¹⁹⁸ Ve slovenštině se používal termín *naliehavá interpellácia*, nebo *súrná interpellácia*, v němčině *dringliche Interpellation* a v maďarštině pak *sürgös inrerpelláció*.

říšské, tak zemské úrovni¹⁹⁹; československý parlament tento institut převzal.²⁰⁰ Některé odborné publikace shledávají, že institut interpelace slouží jednak k získání informace, nebo jako podnět k činnosti.²⁰¹ Například Georg Jellinek usuzuje, že k zaručení veřejného práva je nutné identifikovat některé kontrolní mechanismy, mezi něž považuje sociální záruky, politické záruky, právní záruky, kontroly a individuální zodpovědnost. Kontroly, které definuje jako „*zkoušení činů orgánů a členů státních*“²⁰² se skládají z kontrol správních, finančních a parlamentních. Interpelace jako jeden z prostředků funkce kontroly orgánů veřejné moci, řadí do kategorie parlamentních kontrol společně s parlamentním vyšetřováním nebo adresou koruně²⁰³. Jellinek vychází myšlenky odpovědnosti vlády, která je vyjádřením *smlouvy*²⁰⁴ mezi parlamentem a vládou; tato odpovědnost je zkoušena a smlouva tak naplňována i skrze institut parlamentní interpelace.²⁰⁵ Kelsen rozlišuje nemožnost odpovědnosti panovníka (jakožto hlavy státu) a ministra, který je za své činy parlamentu odpovědný.

¹⁹⁹ Na říšském sněmu v Kroměříži v roce 1848 podával Fr. Palacký interpelace vládě ve věci voleb na německý sněm do Frankfurtu, viz: RIEGER, Bohuš, ed. *Františka Palackého spisy drobné: Díl I. Spisy a řeči z oboru politiky*. Praha: Bursík & Kohout, 1898, str. 93.; obdobně se podávaly interpelace na zemských sněmech (viz např. Interpellation des Abg. Pokorný und Genossen au den Landeshauptman Graffen Vetter von Lilie, 13. sezení 6. zasedání moravského zemského sněmu v roce 1902, 9. volební období, viz: *Sněmovní list o sezeních mor. zemského sněmu: Svolaného Nejvyšším patentem z 12. prosince 1901* [online]. [cit. 2020-05-30]. Dostupné z: <http://alex.onb.ac.at/cgi-content/alex?aid=ltm&datum=1901&page=1&size=91>). V praxi se používali na sněmech interpelace nepříliš často, místo nich bylo obvyklé podávat podměty v podobě peticí. Petice mohly být směřovány i zemskému výboru, kdežto interpelace směřovaly na zemského hejtmana jakožto zástupce vlády.

²⁰⁰ Dr. Syllová správně podotýká, že již od 60. let 19. století obsahoval jednací řád českého zemského sněmu ustanovení v § 37, které stanovilo nutnost podpory 20 poslanců, aby mohl být návrh předložen. Jednací řád moravského zemského sněmu v § 30 vyžaduje pro podání interpelace podporu 15 zemských poslanců. Podobná pravidla stanovovaly i jednací řady komor říšské rady; viz: SYLLOVÁ, Jindřiška. K postavení opozičního poslance v legislativním procesu za první republiky. *AUC IURIDICA* [online]. 2018, 2018(3), 79-89 [cit. 2020-04-15]. DOI: 10.14712/23366478.2018.20. ISSN 2336-6478. Dostupné z: <http://www.karolinum.cz/doi/10.14712/23366478.2018.20>

²⁰¹ viz: MAY, Thomas Erskine, COCKS, Barnet, ed. *Treatise on the law, privileges, proceedings and usage of parliament*. 17. vydání. Lodýn: Butterworth & Co., 1964., str. 350. Dostupné také z: <https://archive.org/details/treatiseonlawpri0000mayt/page/n5/mode/2up>

²⁰² viz: JELLINEK, Georg. *Všeobecná státověda*. Praha: J. Leichter, 1906, str. 841.

²⁰³ Adresa koruně je prostředek komunikace mezi sněmovnou a panovníkem. V Předlitavsku bylo zakázáno vystavovat korunu politickému tlaku, tudíž sněmovny mohli vysílat deputace pouze s předchozím souhlasem (podle § 15 zákona č. 94/1873 ř. z., jenž se týče jednacího řádu rady říšské. Obě komory se však na císaře mohli obracet adresou; tj. přijmout rezoluci směřovanou k císaři.

²⁰⁴ Myšlena je *smlouva* v pozitivistickém státoprávním pojetí.

²⁰⁵ viz. SIEGBERT, Morscher. *Die parlamentarische Interpellation*. Berlin: Duncker & Humblot, 1973. ISBN 3 428 02865 1, str. 26. Dostupné také z:

<https://books.google.cz/books?id=5yA3FbuaiaosC&pg=PA46&lpg=PA46&dq=parlamentarische+interpellation&source=bl&ots=ahuMM-NBvT&sig=ACfU3U0Soc-rVmbrgYkiRIhXr-qt9nE0Cw&hl=en&sa=X&ved=2ahUKEwilocPa0KHqAhXJ2qQKHc0hCGQQ6AEwDXoECA0QAQ#v=onepage&q&f=false>

Parlament tak má kontrolu nad vládou a člen parlamentu vykonává tuto kontrolu skrze interpelace.²⁰⁶ Peter Schindler vymezuje celkem osm funkcí: 1) informační funkci – senátoři by měli mít možnost se informovat ohledně dění ve státní správě a klást vládě otázky v záležitostech, kterými se zabývá; 2) kontrolní funkce – jak byla nastíněna výše; 3) racionalizace – místo složitých iniciativ se nabízí poměrně jednoduchá možnost položení otázky; 4) aktivační funkce – oživení jednání komory; 5) ochranná funkce pro menšiny – menšiny mohou upozorňovat na problémy, které je tíží; 6) výběrová funkce (*die Auslesefunktion*) – člen parlamentu pokládá dotazy individuální, podle svého zaměření; 7) integrační funkce – senátoři přednášejí problémy svých voličů a jsou tak konfrontováni s realitou všedního dne; 8) demokratizační prvek – souvisí s kontrolní funkcí, vláda se otevírá kritice a ztrácí závoj tajemnosti.²⁰⁷

*

V druhém volebním období bylo v Senátu podáno celkem 386 interpelací²⁰⁸. Naléhavé interpelace směřovaly bezvýhradně k naléhavým situacím, které podmiňovaly podání této naléhavé interpelace; naléhavými interpelacemi senátoři se snažili působit na vládu tak, aby začala aktivně konat, anebo vysvětlila předechozí jednání orgánů veřejné moci. Podané naléhavé interpelace směřovaly do sedmi oblastí²⁰⁹: pohromy (12)²¹⁰, ekonomické otázky (9)²¹¹, nesprávné postupy orgánů veřejné moci (7)²¹², pobídky k činnosti vládě (3)²¹³, práva menšin a související otázky (3)²¹⁴, práva žen (3)²¹⁵, školství (1)²¹⁶.

Nejobsáhlejší kategorií jsou pohromy. Tato kategorie zahrnuje několik druhů

²⁰⁶ viz, tamtéž, str. 27.

²⁰⁷ viz: SCHINDLER, Peter. Die Fragestunde des deutschen Bundestages. *Politische Vierteljahresschrift*. Springer, 1966, 7(3). str. 411–412.

²⁰⁸ Z toho bylo 348 běžných a 38 naléhavých.

²⁰⁹ Interpelace, které by bylo možné podřadit pod více kategorií autor práce zařadil do oné kategorie, do níž patří podle toho, jaký byl hlavní cíl a podstata podané interpelace; například naléhavá interpelace senátorů F. F. Plamínkové, R. Reichstädterové (ČSNS) a spol. o poškozování učitelstva národních škol nezákonnou praxí zemské školní rady v Čechách při obsazování míst trvale uprázdněných na veřejných školách národních (senátní tisk. č. 255, Senát NS ČSR, 3. zasedání, II. volební období, 1926) se týká jak školství, tak nesprávného postupu orgánů veřejné moci. Vzhledem k tomu, že podstatou je upozornění na nezákonný postup zemské školské rady, je tato naléhavá interpelace zařazena pod kategorií *nesprávný postup orgánů veřejné moci*.

²¹⁰ Senátní tisky č. 47, 49, 237, 408, 503, 504, 668, 669, 759, 870, 887.

²¹¹ Senátní tisky č. 226, 228, 233, 244, 304, 597, 750, 751, 804.

²¹² Senátní tisky č. 39, 232, 285, 322, 323, 479, 819.

²¹³ Senátní tisky č. 230, 229, 231.

²¹⁴ Senátní tisky č. 27, 30, 593.

²¹⁵ Senátní tisky č. 253, 254, 256.

²¹⁶ Senátní tisk č. 255.

interpelací. Především jsou zastoupeny interpelace, kterými senátoři po vládě žádají vysvětlení různých neštěstí. Příkladem budiž naléhavá interpelace senátní tisk č. 47. V 10. schůzi byla podána senátorem Štolcem a dalšími interpelace k výbuchu vojenského materiálu při převozu v Truhlářské ulici.²¹⁷ Sen. Toužil (KSČ-L) využil tuto příležitost, aby vládu pokáral, že senátoři musí odhlasovat naléhavost interpelace, aby se ministr národní obrany nebo předseda vlády dostavil do schůze a vysvětlil Senátu, jaká opatření vláda v souvislosti s touto událostí přijala („*Taková událost má být a je příčinou, nebo měla by být příčinou, aby předseda vlády anebo resortní ministr vedle informování celé veřejnosti informovali také zákonodárný sbor.*“).²¹⁸ Sen. Toužil se dotazoval vlády „[k] jakým účelům a na čí rozkaz byl tento materiál rozvážen po pražských kasárnách a od kdy se tak vůbec děje“ a také zdali „[j]e ochotna vláda poskytnouti plnou náhradu všem, kdož byli katastrofou jakkoliv postiženi“. Otázky tak směřoval k tomu, co zapříčinilo událost a jak vláda bude na ni reagovat.²¹⁹ Jiným příkladem jsou interpelace obracející pohled vlády k oblastem zasaženým přírodními katastrofami. Jednou z nich byla naléhavá interpelace německých senátorů Jokla, Polacha (DSAP) a dalších ve věci zahájení přiměřené nouzové akce pro obyvatelstvo severní Moravy a Slezska, jež postiženo bylo dne 5. května 1927 katastrofální povodní. Dotaz směřoval především na to, „[j]aké prostředky poskytla již vláda na zmírnění nejhroší nouze a učinila při tom přiměřené opatření, aby při rozdělování povolených částek v první řadě bylo přihlíženo k těm osobám, které pro svojí [sic] chudobu utrpěly největší škody“ a jaké další kroky („z prostředků státních poskytnuty byly přiměřené obnosy, tak aby konečně bylo lze provéstí dávno zamýšlená hrazení bystřin“) hodlá vláda učinit, aby zabránila takovým škodám při dalších povodních.²²⁰

Naléhavé interpelace podané k ekonomickým otázkám směřují na životní

²¹⁷ Vojenské nákladní auto převáželo během denních hodin vojenský materiál, který explodoval a zabil několik lidí, kteří se nacházeli v okolí vozu a poškodil několik domů; blíže viz např.: ČAPEK, Karel. V neštěstí. *Lidové noviny*: 6. března 1926. Brno: Vydavatelské družstvo Lidové strany v Brně, 1926, 34(119). Dostupné také z: <http://www.digitalniknihovna.cz/mzk/view/uuid:7d67c590-8bb0-11dc-bda6-000d606f5dc6?page=uuid:066198b0-864f-11dc-8dab-000d606f5dc6>

²¹⁸ cit. dle: stenoprotokol z 10. schůze Senátu NS ČSR, 1. zasedání, II. volební období, 10. března 1926.

²¹⁹ cit. dle: senátní tisk č. 47, Senát NS ČSR, 1. zasedání, II. volební období, 1926.

²²⁰ cit. dle: senátní tisk č. 408, Senát NS ČSR, 4. zasedání, II. volební období, 1927.

náklady²²¹, velmi ožehavá byla otázka ceny cukru²²² a stav ekonomiky²²³. Vládě byla podána i koaliční naléhavá interpelace (senátoři za vládní strany²²⁴: agr., ČSL, ČsND, Živ., BdL, DCV, HSL'S). Tato interpelace na rozdíl od interpelací opozičních byla mnohem servilnější a návodná („*příčin[y], které jsou namnoze rázu přechodného a původu staršího*“, nebo „*[j]edná se ovšem o zjev světový, poněvadž stejně rozsáhlé živelní pohromy dostavily se i ve státech jiných*“) ukládala vládě odpovědět, jaká opatření hodlá přijmout pro podporu zaměstnanců i zaměstnavatelů v různých odvětvích průmyslu a služeb.²²⁵ Opoziční strany urgovaly vládu k podpoře nezaměstnaných („*Je vláda ochotna uznati naprostý krach gentského systému a předložiti návrh zákona na podporování nezaměstnaných státem?*“²²⁶), nebo „*[j]aké kroky hodlá vláda podniknouti proti zdražování [...] životních potřeb*“²²⁷.

Toto ostatně nebyla jediná naléhavá koaliční interpelace: první, která však byla podána senátory první vládní koalice tohoto volebního období²²⁸ k již zmiňovanému výbuchu třaskavin v Praze²²⁹. Stejně jako u výše uvedené koaliční interpelace k hospodářské krizi lze hovořit o jisté dávce servility. Lze tedy uzavřít, že institut naléhavé interpelace nevyužívaly pouze opoziční strany, ale i strany koaliční, bylo-li

²²¹ Např. naléhavá interpelace senátorů Ferdinanda Štastného, Rud. Pánka (ČSNS) a dalších v záležitosti krise výrobní a drahoty životních potřeb širokých vrstev obyvatelstva, senátní tisk č. 228, Senát NS ČSR, 3. zasedání, II. volební období, 1926.

²²² Např. naléhavá interpelace senátorů R. Pánka, R. Wagnera, Jos. Hubky (ČSNS) a spol. v příčině zdražení cukr, senátní tisk č. 750, Senát NS ČSR, 6. zasedání, II. volební období, 1928.

²²³ Např. naléhavá interpelace senátorů Skaláka, Herlingera, Bodnára (původně klub KSČ) a soudruhů o hospodářské krizi, nezaměstnanosti a drahotě, senátní tisk č. 226, Senát NS ČSR, 3. zasedání, II. volební období, 1926.

²²⁴ Lidové noviny další den, tj. 21. října, otiskly významnou část projevu ministra financí Engliše (ČsND), v němž odpovídal na naléhavou interpelaci, na své druhé straně, viz: Hospodářská krise a její příčiny: Projev ministra financí Engliše v senátě. *Lidové noviny*. Brno: Vydavatelské družstvo Lidové strany v Brně, 1926, 34(532). Dostupné také z:

<http://www.digitalniknihovna.cz/mzk/view/uuid:eff03200-8d1f-11dc-9488-000d606f5dc6?page=uuid:d70d3030-8ba6-11dc-8381-000d606f5dc6>

²²⁵ cit. dle: naléhavá interpelace sen. V. Donáta, dra Šrobára, dra Reyla, dra Procházky, dra Kovalika, dra Kréméry, Zulegera, Luksche, dra Hilgenreinera, Böhra, dra Brabce, dra Fáčka, Thoře, Trčky a spol. o současných hospodářských poměrech, senátní tisk č. 244, Senát NS ČSR, 3. zasedání, II. volební období, 1926.

²²⁶ cit. dle: Naléhavá interpelace senátorů Skaláka, Herlingera, Bodnára (původně klub KSČ) a soudruhů o hospodářské krizi, nezaměstnanosti a drahotě; senátní tisk č. 226, Senát NS ČSR, 3. zasedání, II. volební období, 1926.

²²⁷ cit. dle: naléhavá interpelace senátorů R. Pánka, R. Wagnera, Jos. Hubky (ČSNS) a spol. v příčině zdražení cukr, senátní tisk č. 750, Senát NS ČSR, 6. zasedání, II. volební období, 1928.

²²⁸ II. vláda Antonína Švehly, 9.12.1925 až 18.3.1926.

²²⁹ viz: naléhavá interpelace senátorů Ant. Šolce, Josefa Klečáka, Thoře, Trčky, dra Soukupa, Jaroše, dra Šrobára, Donáta, dra Reyla, dra Procházky, dra Facka, dra Němce a druhů o katastrofálním výbuchu třaskavin v Praze, senátní tisk č. 46, Senát NS ČSR, 1. zasedání, II. volební období, 1926.

jim to k politickému prospěchu; i když podávané interpelace byly často věcného charakteru, respektive naplňovaly Kelsenovu a Jellinkovu definici, tudíž jejich cílem byla kontrola vlády parlamentem, některé interpelace k tomuto nesloužily. Byly využity vládními stranami pro svou sebe prezentaci; obě zavadaly důvod k vystoupení kompetentních ministrů k představení jejího stanoviska. Jak bylo však uvedeno výše, pilnost opozičním interpelacím byla vládní většinou přiznávána jen s velkou nevolí a pouze v hrstce případů, neboť pouze většina senátorů ji mohla skutečně udělit; navíc se tato naléhavost přiznávala na jednáních koaličních orgánů, jak bylo uvedeno výše, a toto rozhodnutí pak bylo vládními kluby respektováno.

V interpelacích lze vysledovat tři trendy týkající se jejich obsahu: 1) týkají se záležitostí, které obecně zasahují voliče, na něž daná strana cílí; 2) týkají se volebního obvodu, za něž byl senátor zvolen; 3) týkají se civilní profese, kterou senátor vykonává/vykonával. Toto bylo významnou úlohou interpelací; takto pomáhaly naplňovat propojovací funkci, která patří k definičním znakům funkcí parlamentu; volení zástupci upozorňují vládu na problémy, které je třeba řešit, protože sužují jejich voličstvo. Interpelace významně napomáhaly při naplňování této funkce, protože jimi senátoři často poukazovali na nedostatky právní úpravy, nebo na špatné zacházení státními orgány.

Tabulka č. 5: Podané interpelace podle klubů²³⁰

Strana	Absolutní počet interpelací	% vyjádření	Počet senátorů	Interpelace na senátora
agr.	18	4,66	23	0,78
BdL	5	1,30	8	0,63
ČSDSD	43	11,14	14	3,07
ČSL	3	0,78	16	0,19
ČsND	2	0,52	7	0,29
ČSNS	83	21,50	14	5,93
DCV	14	3,63	7	2,00
DG	4	1,04	1	4,00
DNP	67	17,36	5	13,40
DNSAP	17	4,40	3	5,67
DSAP	92	23,83	9	10,22
HLSLS	6	1,55	12	0,50
KSČ	14	3,63	20	0,70
MNP	6	1,55	3	2,00
OKSzP	5	1,30	2	2,50
Živ.	7	1,81	6	1,17
CELKEM	386	100,00	150	2,57²³¹

Za aktivistické strany v Senátu ve sledovaném období lze označit strany opoziční, dokonce hlavně ty, které zůstaly opoziční během celého volebního období, tj. strany socialistické (české i německá), ČSDSD, ČSNS, DSAP (dohromady 56,47 % podaných interpelací), a pak DNP (dohromady s předchozími stranami 73,83 % všech podaných interpelací). Ačkoliv agráři položili většinu svých interpelací (15), přičemž většina jich výhradně směřovala do oblasti zemědělství, za doby, kdy byly součástí koalice, senátoři za DCV, ČSL a živnostníky například pouze po jedné, BdL během svého působení nepoložila dokonce žádnou. Senátoři za vládní strany podávali ve srovnání s opozičními senátory mnohem méně interpelací vládě. Senátoři ČSDSD podobně nepoložili žádnou interpelaci za doby trvání II. Švehlovy vlády²³², stejně tak žádnou nepodali senátoři za neaktivnější českou stranu ČSNS; obě byly součástí koaliční vlády. Z pohledu národnostního byli neaktivnější němečtí senátoři, kteří

²³⁰ Zpracováno autorem.

²³¹ Tento údaj vyjadřuje průměrný počet interpelací na jednoho senátora.

²³² Tato vláda vládla do 18.3.1926.

výrazně převyšovali svou činností nad ostatními stranami. Zapříčiněno to bylo opozičním charakterem jejich politiky (především DNP a DSAP). Vzhledem k jejich opoziční volnosti mohli plně využít potenciálu, který jim institut interpelace nabízel. Německé strany taktéž i pomocí tohoto institutu upozorňovaly vládu na problémy, kterým německá menšina v českých zemích čelí.

Tabulka 6: Podané interpelace podle národnosti²³³

Národnost	Absolutní počet interpelací	% vyjádření	Počet senátorů	Interpelace na senátora
česká	157	40,67	85	1,85
německá	199	51,55	36	5,53
slovenská	13	3,37	21	0,62
maďarská	14	3,63	6	2,33
rusínská	3	0,78	2	1,50
CELKEM	386	100,00	150	2,57

Interpelace ve II. volebním období sloužily převážně opozičním stranám. Jednalo se o prostředek, kterým mohly komunikovat s vládou a seznamovat ji se svými problémy. Objevovaly se otázky týkající se místních záležitostí z volebních obvodů jednotlivých senátorů, problémy, které jejich voliče trápily, a některými interpelacemi senátoři zamýšleli přinutit vládu k činnosti. Institut interpelace tak naplňoval svou kontrolní úlohu.

²³³ Zpracováno autorem.

4 Závěr

Senát je v politologických i právních analýzách často považován za nevýznamnou součást politického systému meziválečného Československa. Výzkum, který se prováděl ohledně československé druhé komory, se proto pokusil alespoň na základě analýzy jeho činnost prověřit tezi o jeho podřadnosti a bezvýznamnosti v politickém systému meziválečného Československa. V rámci takto koncipované analýzy se podařilo na příkladu činnostech Senátu v II. volebním období prokázat, že politická role této instituce byla výraznější, než dosavadní literatura zachycující a analyzující faktickou roli a postavení Senátu předpokládá.

Z ústavněprávního hlediska měl formálně podobné postavení jako Poslanecká sněmovna; ačkoliv nebylo zcela vyrovnané, lze jej popsat jako slabý symetrický bikameralismus. V legislativním procesu měl Senát téměř stejné postavení jako Poslanecká sněmovna, která jej mohla přehlasovat, usnesly se-li komory na odlišném usnesení.

Z pohledu jeho politického odůvodnění plnil zcela funkci, kterou mu ústavodárce přisoudil: měl být korekturou pro Poslaneckou sněmovnu, měl zajistit, že přijímaná legislativa dosahuje po právní, věcné i legislativně technické stránce vysokou úroveň. Toto ospravedlnění (ratio) existence druhé komory se běžně objevuje mezi teoretiky bikameralismu jako jedno z důležitých a běžných ospravedlnění zřízení druhých komor ve světě. A podle předložené, byť časově omezené analýzy, tuto svou funkci Senát v druhém volebním období (1925-1929) skutečně naplňoval (sněmovní usnesení pozměňoval, resp. v nutných případech vracel zpátky Poslanecké sněmovně k poslednímu schválení).

Politická (resp. Stranická) struktura senátorů se, nelišila od skladby první komory, ale i v případě československého parlamentarismu platí, pokud *duo faciunt idem, no est idem*. Senát i Poslanecká sněmovna byly svébytné komory s různými členy, různými politickými záměry. Senát a Poslanecká sněmovna často přicházely se svými vlastními iniciativami. Pravdou je, že na Poslaneckou sněmovnu bylo nahlíženo jako na hlavní komoru československého parlamentu. Dokazuje to také její činnost, která byla v mnoha ukazatelích vyšší než ta senátní. Z toho však nelze dovodit apriorní soud, že by Senát byl pouze přívěškem Poslanecké sněmovny. Ačkoliv se tak může zdát, že Poslanecká sněmovna i Senát trpěly tím, že (vládní) většina pevně kontrolovala

agendu, není to zcela přesné. Ani v parlamentním systému neplatí, že by parlament vládl. Koaliční orgány poskytovaly neformální prostor pro vzájemnou diskusi vládních stran a pro přípravování návrhů, které byly pak podrobně zkoumány na výborových jednáních a v plénu, kde o nich probíhala diskuse. Senát, jako aktivní komora parlamentu, tak plnil funkce, které se parlamentu přisuzují; poskytoval prostor pro veřejnou debatu a veřejnou kontrolu legislativních návrhů.

Navíc také splňoval kritéria, která se kladou na komory v parlamentním systému vlády; ačkoliv ani Senát, ani Poslanecká sněmovna nesplňovaly plně kritérium svobodného výkonu mandátu, dávalo jejich členství oprávnění účastnit se diskusí na stranických klubech a ovlivňovat tak výslednou politiku strany a vládní většiny. Senát byl tak aktivní komorou, která přispívala k rozvoji československého parlamentarismu.

5 Seznam zkratk stran politických stran

ČSL	Československá strana lidová
DSAP	<i>Deutsche sozialdemokratische Arbeiterpartei;</i> Německá sociálně demokratická strana dělnická
Agrárníci (agr.)	Republikánská strana zemědělského a malorolnického lidu
ČSDSD	Československá soc. demokratická strana dělnická
ČSNS	Československá strana národně sociální (do roku 1926) Československá strana národně socialistická (od r. 1926)
ČsND	Československá národní demokracie
DNP	<i>Deutsche Nationalpartei</i> Německá národní strana
Živ.	Československá živnostensko-obchodnická strana středostavovská <i>Bund der Landwirte</i>
BdL	Německý svaz zemědělců
MNP	<i>Magyar Nemzeti Párt</i> Maďarská národní strana
OKP	<i>Országos Keresztényszocialista Párt</i> Zemská křesťansko-socialistická strana
HSLŠ	<i>Hlinkova slovenská ľudová strana</i>
KSČ	Komunistická strana Československa
KSČ-L	odštěpená leninská frakce KSČ

Bibliografie

Prameny

Parlamentní archivy

Stenografické záznamy ze zasedání Senátu Národního shromáždění Československé republiky, Archiv Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky, dostupné z: https://www.senat.cz/informace/z_historie/tisky/1vo/ (I. volební období) a z: https://www.senat.cz/informace/z_historie/tisky/2vo/ (II. volební období).

Senátní tisky Archiv Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky, dostupné z: https://www.senat.cz/informace/z_historie/tisky/1vo/ (I. volební období) a z: https://www.senat.cz/informace/z_historie/tisky/2vo/ (II. volební období).

Stenografické záznamy ze zasedání Poslanecké sněmovny Národního shromáždění Československé republiky, Archiv Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky, Digitální repozitář, dostupné z: <https://www.psp.cz/eknih/1920ns/index.htm> (I. volební období), a z: <https://www.psp.cz/eknih/1925ns/index.htm> (II. volební období).

Sněmovní tisky, Archiv Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky, Digitální repozitář, dostupné z: <https://www.psp.cz/eknih/1920ns/index.htm> (I. volební období), a z: <https://www.psp.cz/eknih/1925ns/index.htm> (II. volební období).

Dokumenty a tisky Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR, Digitální repozitář, dostupné z: <https://www.psp.cz/eknih/2017ps/index.htm> (VIII. volební období).

Stenografické záznamy ze zasedání zemského sněmu, Österreichische Nationalbibliothek, ALEX, Historische Rechts- und Gesetzestexte Online, Landtagsblatt Mähren, dostupné z: <http://alex.onb.ac.at/cgi-content/alex?aid=ltm&datum=1902&size=45> (IX. volební období).

Tisky, (Revoluční) národní shromáždění československé (1918 – 1920), dostupné z: <https://www.psp.cz/eknih/1918ns/index.htm>.

Tisk

Lidové noviny, Brno: Vydavatelské družstvo Lidové strany v Brně, ročník 1926 a 1927), dostupné z: <http://www.digitalniknihovna.cz/mzk/periodical/uuid:bdc405b0-e5f9-11dc-bfb2-000d606f5dc6>

Národní listy, Praha: Julius Grégr, ročník 1927, dostupné z: <http://www.digitalniknihovna.cz/mzk/periodical/uuid:ae876087-435d-11dd-b505-00145e5790ea>

Přítomnost, Praha: Fr. Borovy, ročník 1924, dostupné z: <https://www.pritomnost.cz/digitalni-archiv-1924-1939/>

Venkov, orgán České strany agrární, Praha: Tiskařské a vydavatelské družstvo rolnické, ročník 1927, dostupné z: <http://www.digitalniknihovna.cz/mzk/periodical/uuid:20fa10a0-9dda-11e7-920d-005056827e51>.

Zákony a jiné prameny legislativní povahy

zákon č. 326/1920 Sb., o jednacím řádu Senátu Národního shromáždění

zákon č. 325/1920 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny Národního shromáždění

ústavní zákon č. 121/1920, ze dne 29. února 1920, kterým se uvozuje ústavní listina Československé republiky

zákon č. 124/1920 Sb., o složení a pravomoci Senátu

usnesení vlády ČR č. 445 ze dne 27. června 2018

usnesení vlády ČR č. 444 ze dne 27. června 2018

dokument č. 1070, PS PČR, VIII. volební období, 2018

zákon č. 637/1919 Sb.

zákon č. 349/1921 Sb.

vládní nařízení č. 111/1925 Sb.

Literatura

Primární

KYSELA, Jan. Senát Národního shromáždění Republiky československé. *Časopis pro právní vědu a praxi*. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2001, **9**(4), 417-429. ISSN 1210-9126.

BROKLOVÁ, Eva. *Československá demokracie: politický systém ČSR 1918-1938*. Praha: Sociologické nakladatelství, 1992. Studie (Sociologické nakladatelství). ISBN

80-901-0596-3

LLANOS, Mariana a Detlef NOLTE. Bicameralism in the Americas: around the extremes of symmetry and incongruence. *Journal of Legislative Studies* [online]. 2003, 9(3), 54-86 [cit. 2020-07-23], str. 55. DOI: 10.1080/1357233042000246864. ISSN 13572334.

TSEBELIS, Geroge a Jeannette MONEY. *Bicameralism*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997. ISBN 0-521-58037-4.

Národní shromáždění republiky Československé v prvním desetiletí. Praha: předsednictvo Poslanecké sněmovny a předsednictvo Senátu, 1928

STERN, Klaus. *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*. Díl 1. 2. vydání. München: C.H.Beck, 1984. ISBN 3-406-09372-8.

LIJPHART, Arendt. *Patterns of Democracy*. 2. vyd. New Haven: Yale University Press, 2012. ISBN 9780300172027.

BENZ, Arthur. *Der moderne Staat: Grundlagen der politologischen Analyse*. 2. vydání. München: Oldenbourg Verlag, 2008. ISBN 978-3-486-58749-4.

LOEWENSTEIN, Karl. *Verfassungslehre*. 4. vydání. Tübingen: Mohr Siebeck, 2000. ISBN 3-16-147432-5.

JENNINGS, Ivor. *Parliament*. 2. vydání. Cambridge: Cambridge University Press, 1957. ISBN 0-521-07056-2.

SYLLOVÁ, Jindřiška. K postavení opozičního poslance v legislativním procesu za první republiky. *AUC IURIDICA* [online]. 2018, 2018(3), 79-89. DOI: 10.14712/23366478.2018.20. ISSN 2336-6478. Dostupné z: <http://www.karolinum.cz/doi/10.14712/23366478.2018.20>.

BAGEHOT, Walter. *The English Constitution*. Oxford: Oxford University Press, 2009. ISBN 9780199539017.

PEROUTKA, Ferdinand. *Budování státu: československá politika v letech popřevratových*. III. díl. Praha: Fr. Borový, 1936.

VAVŘÍNEK, František. *Základy práva ústavního: Díl I. Ústavní řád našeho státu*. 5. vyd. Praha: Spolek čs. právníků Všehrd, 1925

WEYR, František. *Soustava československého práva státního*. 2. vyd. Praha: Fr. Borový, 1924

RIKER, William H. The Justification of Bicameralism. *International Political*

Science Review / Revue internationale de science politique. Sage Publications, 1992, **13**(1), 101-116. ISSN 01925121, str. 113. Dostupné také z: <https://www.jstor.org/stable/1601440>

UHR, John. Bicameralism. BINDER, Sarah A., R. A. W. RHODES a Bert A. ROCKMAN. *The Oxford Handbook of Political Institutions*. Oxford: Oxford University Press, 2008. ISBN 9780199548460

ROGERS, James R. The Impact of Bicameralism on Legislative Production. *Legislative Studies*. Washington University, 2003, **28**(4), 509-528. ISSN 03629805, str. 524. Dostupné také z: <https://www.jstor.org/stable/3598602>

ROMANIELLO, M. Bicameralism. Multiple theoretical roots in diverging practices. In *Constitutional Reform of National Legislatures*, Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing, 2019, ISBN 9781788978644. DOI: <https://doi-org.ezproxy.is.cuni.cz/10.4337/9781788978644>

MONEY, Jeannette a George TSEBELIS. Cicero's Puzzle: Upper House Power in Comparative Perspective. *International Political Science Review / Revue internationale de science politique* [online]. Sage Publications, 1992, **13**(1), 25-43 [cit. 2020-04-12]. ISSN 01925121, str. 27. Dostupné z: <https://www.jstor.org/stable/1601436>

BRENNAN, G., HAMLIN, A. (1992). Bicameralism and Majoritarian Equilibrium. *Public Choice*, **74**(2), str. 178, dostupné z: www.jstor.org/stable/30025595

BAXA, Bohumil. *Parlament a parlamentarism*. 1. díl. Praha: Jan Košatka, 1924

KLIMEK, Antonín. *Boj o Hrad: vnitropolitický vývoj Československa 1926-1935 na půdorysu zápasu o prezidentské nástupnictví*. Praha: Panevropa, 1998. ISBN 80-861-3002-9

TSEBELIS, George a RASCH, Erik Bjørn, *Patterns of Bicameralism*, str. 365-390 in: DÖRING, Herbert (ed.), *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*, Mannheim: Mannheim Centre for European Social Research, University of Mannheim, Dostupné z: <https://www.uni-potsdam.de/fileadmin/projects/vergleichende-politikwissenschaft/D%c3%b6ring/PMR-W-Europe.pdf>

Sekundární

PEŠKA, Pavel. Bilance a mýtus ústavy z roku 1920 v konstitučním myšlení. *Acta*

Universitatis Carolinae Iuridica. Praha: Karolinum, 1999, **45**(1-2). ISSN 0323-0619

MARKOVÁ, K. (2016). Obraz první Československé republiky při projednávání Ústavy ČR. *Středoevropské politické studie*, 18(2-3), 197-222. doi: <https://doi.org/10.5817/CEPSR.2016.23.197>

SVOBODOVÁ, Irena. O psaní velkých písmen (Na pozadí poradenské počítačové databáze). *Naše řeč*. Praha: Ústav pro jazyk český Akademie věd České republiky, 2000, **83**(1), 17-29. ISSN 2571-0893. Dostupné také z: <http://nase-rec.ujc.cas.cz/archiv.php?lang=en&art=7552>

GRONSKÝ, Ján. *Komentované dokumenty k ústavním dějinám Československa*. 1. díl. Praha: Karolinum, 2005-. ISBN 80-246-1027-2.

STRØM, Kaare, Wolfgang C. MÜLLER a Torbjörn BERMAN. *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*. Oxford: Oxford University Press, 2006. ISBN 978-0-19-829784-0.

ISENSEE, Josef a Paul KIRCHHOF, ed. *Handbuch des Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*. 2. vydání. Heidelberg: C. F. Müller, 1995. ISBN 3-8114-2495-5.

BLACKSTONE, Sir William, JONES, William Carey, ed. *Commentaries on the Laws of England: Volume I*. [online]. 11. vydání. San Francisco: Bancroft-Whitney Company, 1915 [cit. 2020-04-30]. Dostupné z: <https://archive.org/details/commentariesonl01jonegoog>.

ZENKER, Viktor Ernst. *Der Parlamentarismus sein Wesen und seine Entwicklung*. Vídeň: A. Hartleben's Verlag. Dostupné také z: <https://archive.org/details/derparlamentaris00zenk>.

GOLDONI, Marco a Christopher MCCORKINDALE, ed. *Hannah Arendt and the Law* [online]. Oxford and Portland: Hart Publishing, 2012 [cit. 2020-07-01]. ISBN 978-1-84946-143-6. Dostupné z: <https://eds.b.ebscohost.com/eds/ebookviewer/ebook/bmxlYmtfXzQzNDk2NV9fQU41?sid=89a7772b-7398-4b07-9692-6a40990699a9@pdc-v-sessmgr06&vid=1&format=EB&rid=1>

PALONEN, Kari. Max Weber, Parliamentarism and the Rhetorical Culture of Politics. *Max Weber Studies*. 2004, **4**(2). ISSN 1470-8078, str. 25-27. Dostupné také z: <https://www.jstor.org/stable/24579692>

MASTERMAN, Roger a Robert SCHÜTZE, ed. *Comparative Constitutional Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2019. ISBN 978-1-107-1678-0.

ARONEY, Nicholas. Four Reasons for an Upper House: Representative Democracy, Public Deliberation, Legislative Outputs and Executive Accountability. *Adelaide Law Review* [online]. 2008, **29**(2), 205-246 [cit. 2020-07-24]. ISSN 00651915

MACHATKOVÁ, Raisa, Julie KUTOVÁ a Eva GREGOROVICHOVÁ, ed. *Katalogy a rejstříky k protokolům schůzí vlád z fondu předsednictvo ministerské rady: 7. československá vláda (2. Švehlova) 9. 12. 1925 - 18. 3. 1926*. 1. vydání. Praha: Státní ústřední archiv, 1993

HELEŠICOVÁ, Věra, ed. *Z protokolů schůzí 9. československé vlády (3. Švehlovy): 12.10.1926 - 1. 2.1929*. Praha: Státní ústřední archiv, 1995. ISBN 80-85475-21-9.

DVOŘÁKOVÁ, Vlasta, ed. *Katalog a rejstříky k protokolům schůzí vlád z fondu předsednictvo ministerské rady: 6. československá vláda (1. Švehlova) 7. říjen 1922–9. prosinec 1925*. Praha: Státní ústřední archiv, 1992.

KÁRNÍK. *České země v éře První republiky (1918-1938)*. Díl 1., Vznik, budování a zlatá léta republiky (1918-1929). Vyd. 1. Praha: Libri, 2000. ISBN 80-7277-027-6.

VESELÝ, František Xaver. *Všeobecný slovník právní: Příruční sborník práva soukromého i veřejného zemí na Radě říšské zastoupených, se zvláštním zřetelem na nejnovější zákonodárství a poměry právní zemí koruny české*. Praha: F. Topič, 1896. Dostupné také z:

<https://archive.org/details/veobecnslovnkpr00vesegoog/page/n5/mode/1up>

RIEGER, Bohuš, ed. *Františka Palackého spisy drobné: Díl I. Spisy a řeči z oboru politiky*. Praha: Bursík & Kohout, 1898.

MAY, Thomas Erskine, COCKS, Barnet, ed. *Treatise on the law, privileges, proceedings and usage of parliament*. 17. vydání. Lodýn: Butterworth & Co., 1964. Dostupné také z: <https://archive.org/details/treatiseonlawpri0000mayt/page/n5/mode/2up>

JELLINEK, Georg. *Všeobecná státověda*. Praha: J. Leichter, 1906.

Různé internetové zdroje

Volby do Národního shromáždění - 1920 až 1935 (e-4219-06). Výkonové ukazatele: Část 1 Výsledky voleb do Poslanecké sněmovny: Tab. 1.4 Věkové složení poslanců a Část 2 Výsledky voleb do Senátu: Tab. 1.4 Věkové složení poslanců. Praha: Český statistický úřad, 2006. Dostupné z: <https://www.czso.cz/csu/czso/volby-do-narodniho-shromazdeni-1920-az-1935-n-2hwxuf57q#>

Sněmovní list o sezeních mor. zemského sněmu: Svolaného Nejvyšším patentem z 12. prosince 1901 [online]. [cit. 2020-05-30]. Dostupné z: <http://alex.onb.ac.at/cgi-content/alex?aid=ltm&datum=1901&page=1&size=91>

Český hydrometeorologický ústav, historická data od roku 1775, dostupné z: <http://portal.chmi.cz/historicka-data/pocasi/praha-klementinum#>

Teze bakalářské práce

Projekt bakalářské práce (II. verze)

Politická role Senátu NS ČSR v druhém volebním období (1925–1929)

prof. PhDr. **Blanka Říchová**, CSc.

Matěj Czinege

Výzkumná otázka

Klíčovou výzkumnou otázkou je, zdali *byl* čs. senát (na příkladu II. volebního období; 1925–1929) *bezvýznamnou politickou entitou*, příslovečným přívěškem poslanecké sněmovny. K vyřešení této základní výzkumné otázky je třeba si klást otázky další, dílčí, které vedou k rozřešení hlavní výzkumné otázky. Těmito jsou: Byl skutečně senát bezvýznamnou komorou (jak tvrdí většina dnešních autorů)? Přispíval nějak k politickému vývoji v ČSR? Jaký byl jeho vztah k PS NS ČSR, vládě a orgánům státní správy? Inicioval senát nějakou významnou legislativu? Měli alespoň někteří jeho členové významné politické funkce anebo byl určen pro vysloužilé politiky? Jaký přístup k senátu zastávaly tehdejší politické strany? Jaký vztah měl senát a prezident republiky (Hrad)?

Význam tématu

Do středobodu pozornosti bakalářské práce se dostává československý senát (II. volební období; 1925-1929) nikoliv jako takový, nýbrž jeho politická role v rámci politického systému Československa. Většina pojednání o čs. politice ponechává čs. parlamentarismus stranou a zabývá se mocí vládní a výkonnou; když už se věnují parlamentu, hledí se zabývat dolní komorou Národního shromáždění. Druhá komora je většinou zcela opomíjena anebo se autoři omezují na prosté konstatování její celkové bezvýznamnosti pro politický systém.

Tato práce má tak dvě vědecko-výzkumné roviny: první je představení prvorepublikového senátu a jeho skutečné role (rovina historická); druhou pak představuje příspěvek bakalářské práce do debaty o roli druhé komory v dnešní České republice v odkazu právě na svou prvorepublikovou předchůdkyni.

Vztah k existující literatuře

Komplexní monografie vztahující se k čs. parlamentarismu nebyla doposud napsána, nikoliv však práce, která by se věnovala pouze Senátu NS. O československém politickém systému existuje řada publikací a odborných článků. V roce 2013 byla sepsána na FF UK (katedra politologie) diplomová práce věnující se roli senátu v politickém systému první republiky, která byla ohodnocena za dobře; tato práce však ve skutečnosti neodpovídala na otázku jakou roli vlastně senát za první republiky zastával.

Způsob řešení

Vzhledem k obsahu práce je nutné čerpat především z archivních materiálů, práce bude využívat pro jejich zpracování textové analýzy. Tato zjištění by měla být pak dána do kontextu současného poznání za využití kontextuální analýzy.

Dostupná data a jejich omezení

Nejdůležitějším zdrojem dat pro tuto bakalářskou práci by měly být archivní materiály z Archivu PSP ČR (fond Senát Národní shromáždění 1920–1939), Národní archiv (archivy parlamentních stran a jednotlivých významných senátorů a vedoucích představitelů senátu) a archiv Ústavu Tomáše G. Masaryka, v němž se nachází bohatá korespondence mezi Hradem a senátními představiteli. Čerpat by se také mělo z dobového tisku (Národní listy, Lidové noviny apod.; podle stranické příslušnosti).

Problémem při jejich studiu zůstává neuspořádanost archivních materiálů a jejich částečné nezpracování.

Předpokládaný obsah práce

1. Úvod
2. Senát v II. volebním období
 - a. Druhá komora parlamentu – složení, volby, historická tradice
 - b. Ústavní role Senátu NS ČSR
3. II. volební období (z pohledu senátu)
 - a. Významné osobnosti
 - b. Senát v NS, vztah k PS, legislativní činnost
 - c. Senát a vláda, kontrolní činnost
 - d. Senát a prezident, senátoři a Hrad
 - e. Senát a strany
4. Závěr

Klíčová literatura

BALÍK, Stanislav, Hloušek, Vít, Holzer, Jan, Šedo, Jakub: *Politický systém českých zemí 1848-1989*. MPÚ, Brno 2006

BAXA, Bohumil: *Český parlamentarism*. In: *Parlament*, 1921, ročník I., s. 129 - 133

BAXA, Bohumil: *Parlament a parlamentarismus (Díl 1.)*. *Parlament; jeho vývoj, složení a funkce*. Nakladatel Jan Košatka, Praha 1924

BROKLOVÁ, Eva. *Antonín Švehla: tvůrce politického systému*. Praha: Academia, 2017. Paměť (Academia). ISBN 978-80-200-2711-5.

BROKLOVÁ, Eva. *Československá demokracie: politický systém ČSR 1918-1938*. Praha: Sociologické nakladatelství, 1992. Studie (Sociologické nakladatelství), sv. 2. ISBN 80-901-0596-3.

DOUBEK, Vratislav, Polášek, Martin, (ed.): *Parlament v čase změny. Případové studie z vývoje českého a československého parlamentarismu*, Akropolis, Praha 2011

DUŠEK, Bohumil: *Československý Senát v druhém volebním období (1925-1929)*. In: *Senát*, 2001, ročník V., číslo 3., s. 38 – 39

KÁRNÍK, Zdeněk: *České země v éře První republiky (1918-1938)*. *Díl první - Vznik, budování a zlatá léta republiky (1918-1929)*. Nakladatelství Libri, Praha 2003

KLÍMEK, Antonín. *Boj o Hrad: vnitropolitický vývoj Československa 1926-1935 na půdorysu zápasu o prezidentské nástupnictví*. Praha: Panevropa, 1998. ISBN 80-861-3002-9.

KOVTUN, Jiří. *Republika v nebezpečném světě: éra prezidenta Masaryka 1918-1935*. Praha: Torst, 2005. ISBN 80-721-5254-8.

KYSELA, Jan. *Senát Národního shromáždění Republiky československé*. *Časopis pro právní vědu a praxi* [online]. 2001 [cit. 2019-03-10].

PEROUTKA, Ferdinand. *Budování státu*. 1-3. Praha: Academia, 2003. 867 s. ISBN 8020011218.

UHLÍŘ, Dušan: *Republikánská strana venkovského a maloroľnického lidu 1918-1938. Charakteristika agrárního hnutí v Československu*. Ústav československých a světových dějin ČSAV, Praha 1988