

PANSKÁ SNĚMOVNA JAKO MOŽNÉ VÝCHODISKO PRO DEBATU O BUDOUCNOSTI SENÁTU?

Jan Malíř*

Abstrakt: Článek tvrdí, že bikameralismus je nedílnou součástí moderní ústavní tradice českých zemí. Jde-li o pravomoci, předlitavská Panská sněmovna, zřízená prosincovou ústavou z roku 1867, byla nepochybně silnou komorou. Současně byla značně ojedinělá co do složení, které se podstatně lišilo od Poslanecké sněmovny a v němž se kombinovaly principy aristokracie a meritokracie. Toto složení Panské sněmovně nejen zajišťovalo odbornou způsobilost, ale přítomnost členů jmenovaných císařem na návrh vlády také přispívala k vytvoření vazeb mezi Sněmovnou a výkonnou mocí. Autor má za to, že zkušenosti s fungováním Panské sněmovny by mohly sloužit jako další východisko v současné debatě o budoucnosti bikameralismu v České republice.

Klíčová slova: bikameralismus, prosincová ústava 1867, Panská sněmovna, složení, symetrie pravomocí, vliv

ÚVOD

Nemalá část české veřejnosti považuje dlouhodobě druhou komoru Parlamentu za nadbytečnou a ptá se po jejím smyslu. To se projevuje nejen v postojích vyjadřovaných v průzkumech veřejného mínění,¹ ale mnohem závažněji i v trvale klesající účasti v senátních volbách. Ta se se dostala na takovou úroveň, že to otevírá otázku, zda a v jakém rozsahu si může Senát ještě vůbec nárokovat politickou legitimitu.² Za těchto okolností se horní komora leckomu jeví jako drahá a nepotřebná a okruh hlasů, které navrhují její zrušení, sílí. Jen vzácně je řešení problémů současné horní komory hledáno v proměně jejího složení a v posílení jejích pravomocí způsobem, který by „přidanou hodnotu“ horní komory v českém politickém systému zvýšil a který by umožnil, aby horní komora byla v očích českého politického národa vnímána jako komora, která má váhu.³ Podněty v tomto smyslu lze bezesporu hledat i v Panské sněmovně, horní komoře zřízené poly-legální prosincovou ústavou Předlitavska z roku 1867.⁴ Ta, ač se to příliš nezmiňuje, je mimochodem stále ještě nejdéle platnou ústavou v naší moderní historii.

* JUDr. Jan Malíř, Ph.D., Ústav státu a práva AV ČR, v. v. i. E-mail: jan.malir@ilaw.cas.cz. Na tomto místě srdečně děkuji Janu Outlému, který mě na myšlenku zabývat se Panskou sněmovnou přivedl ještě v době, kdy byl nezávislým politologem, a dále Petru Novákovi, externímu spolupracovníku Fakulty sociálních věd Univerzity Karlovy, který mě se shovívavostí sobě vlastní upozornil na nedostatky textu a jako vždy mi poskytl i cenné podněty k přemýšlení; platí ale, že názory a případné nedostatky v tomto textu obsažené padají výlučně na autorovu hlavu.

¹ Například podle průzkumu STEM z ledna 2017 nemá Senát důvěru 56 % dotazovaných, viz <<https://www.stem.cz/vice-nez-polovina-verejnosti-nema-duveru-ani-v-poslaneckou-snemovnu-ani-v-senat/>>.

² Ve volbách do Senátu v říjnu 2016 činila volební účast 33,54 % v prvním a 15,38 % v druhém kole.

³ K bikameralismu v češtině v politicko-filozofické perspektivě nejpodrobněji KYSELA, J. *Dvoukomorové systémy. Teorie, historie a srovnání dvoukomorových parlamentů*. Praha: Eurolex Bohemia 2004, zvl. s. 85–115 a v obecné politologické perspektivě pak nověji např. HLOUŠEK, V. – KOPEČEK, L. – ŠECO, J. *Politické systémy*. Brno: Barrister and Principal, 2011, s. 138–144.

⁴ Jádrem této ústavy tvořil soubor základních zákonů č. 141–146/1867 ř. z., které byly vyhlášeny dne 21. prosince 1867; pro podobu parlamentu a bikameralní model měl na prvním místě význam základní zákon č. 141/1867 ř. z., jímžto se změňuje základní zákon o zastupitelstvu říšském, daný dne 26. února 1861.

1. BIKAMERALISMUS JAKO SOUČÁST ÚSTAVNÍCH TRADIC ČESKÝCH ZEMÍ

Bikameralismus, ač se to v dnešní debatě nejčastěji přehlíží, je ve skutečnosti úctyhodnou součástí ústavních tradic českých zemí. Považujeme-li za počátek moderního konstitucionalismu v našich zemích rok 1848, tvoří období, kdy u nás alespoň formálně bikamerální systém existoval, nějakých 126 let.⁵ To není rozhodně málo, byť odůvodnění a architektura bikamerálního systému se v průběhu času měnily.

Idea dvoukomorového parlamentu se u nás přitom neprosadila teprve s prosincovou ústavou a Panská sněmovna podle této ústavy rozhodně nevznikla na zelené louce. Počátky bikameralismu u nás totiž sahají až do roku 1848, přičemž bikamerální model formující se v habsburské říši byl ovlivněn dvěma bezprostředními vzory. Prvním byla ústava Belgie z roku 1831, která inkorporovala prvky britského a francouzského ústavního vývoje a hlásila se k liberálnímu politickému myšlení, druhým francouzská Ústavní charta z roku 1814, jejíž atraktivita byla dána zase tím, že sloužila konzervativnímu politickému režimu. V pozadí pak stál vzor Velké Británie s její Sněmovnou lordů.

Už císařem oktrojovaná Pillersdorfova ústava ze dne 25. dubna 1848, kterou moderní konstitucionalismus u nás vlastně začíná a která hodlala zřídit dvoukomorový Říšský sněm (*Reichstag*) vykonávající spolu s císařem zákonodárnou moc, ale tyto vzory nepřebírala nekriticky.⁶ Především, odmítnuta byla idea horní komory složené výlučně z členů vysoké rodové aristokracie na způsob západoevropských komor pairů. Ta byla už tehdy označována nemalou částí politických kruhů včetně barona von Pillersdorfa za přežitek.⁷ Výsledkem bylo, že horní komoru Říšského sněmu, která měla poprvé v naší historii nést název Senát, měli tvořit nejen zletilí princové císařského domu a 150 členů volených z řad nejvýznamnějších velkostatkářů, ale též členové jmenovaní císařem na dobu života bez ohledu na stav a rod.⁸ V této na posledním místě zmíněné možnosti se poprvé projevuje rys, který byl pro rakouský bikameralismus následně příznačný, totiž založení určité zvláštní vazby mezi doživotně jmenovanými členy horní komory a výkonnou mocí. Pillersdorfova ústava současně koncipovala bikamerální model v souladu s postuláty klasických teoretiků konstitucionalismu jako symetrický, tedy takový, v němž mají obě komory stejné postavení a pravomoci.⁹

⁵ S bikamerálním parlamentem nepočítaly ústavní texty v zásadě pouze během neoabsolutismu v letech 1851–1861, během československého prozatímního státního zřízení v letech 1918–1920 a dále během bouřlivých let 1939–1969; je pravda, že horní komory podle nejstarších ústavních textů zůstaly na papíře (tak jako několik let i Senát Parlamentu ČR), formálně se s nimi ale počítalo.

⁶ To mohlo kromě politických důvodů spojených s jistou opatrností vůči politické dominanci vysoké aristokracie souviset i s vnitrorakouskou debatou o uspořádání monarchie, ve které již v roce 1817 velmi jasně a jasně navrhol kancléř Metternich, všeobecně vnímaný jako vrcholný protagonista policejního absolutismu, kromě náběhu k určitým federálním prvkům i vytvoření ústředního zastupitelského orgánu pro celou říši, v němž by členy delegované zemskými sněmy vyvažovali říšští radové jmenovaní císařem, což může poněkud předznamenávat ideu horní komory parlamentu, srov. k tomu BERTIER DE SAUVIGNY, G. *Metternich*. Paris: Fayard, 1986, s. 295–297.

⁷ Srov. k tomu zejména PAVLÍČEK, T. W. *Zákonodárcem na doživotí! Čeští členové Panské sněmovny mezi politikou a reprezentací (1879–1918)*. Diplomová práce. Praha: Filozofická fakulta Univerzity Karlovy, 2008, s. 15–16; zajímavě k tomu srov. i SENIGAGLIA, C. *Noblesse et pouvoir représentatif dans la théorie et dans la réalité de l'état moderne*. In: GARRIGUES, J. (ed.). *Assemblées et parlements dans le monde, du Moyen-Age à nos jours. Actes du 57e congrès de la CIHAE*. Paris, 2006, s. 1315–1318.

⁸ Srov. § 35 patentu č. 49/1848 Sbírky politických zákonů a nařízení ze dne 25. dubna 1848.

⁹ Srov. zejména § 45 patentu č. 49/1848 Sbírky politických zákonů a nařízení ze dne 25. dubna 1848.

K bikamerálnímu modelu se záhy přihlásil i návrh ústavy vypracovaný voleným ústavodárným říšským sněmem, který je vůbec prvním návrhem ústavního textu, který v naší moderní ústavní historii vznikl demokratickou cestou.¹⁰ Tento návrh ovšem vycházel z federalistické inspirace čerpané ve Švýcarsku, a dokonce i v USA.¹¹ Počítal s tím, že horní komora, která měla nést název Komora zemí (*Länderkammer*), bude složena ze 115 členů, kteří budou voleni jednak zemskými sněmy jednotlivých zemí (po šesti poslancích), jednak krajskými sjezdy (po jednom poslanci), a to na období šesti let s pravidelnou obměnou poloviny členů vždy po třech letech.¹² I návrh ústavodárného sněmu se hlásil k bikameralismu symetrickému s tím, že pravomoci obou komor Říšského sněmu neměly zahrnovat jen výkon zákonodárné moci, ale sněm měl být vtažen i do kontroly ozbrojených sil, měl hrát určitou roli při uzavírání mezinárodních smluv a byly definovány i základy odpovědnosti výkonné moci vůči parlamentu.¹³

Bikamerální model zachovala kupodivu ale i Stadionova ústava. Ta byla oktrojována souběžně s rozpuštěním ústavodárného sněmu 4. března 1849 a zahájila cestu k neoabsolutismu.¹⁴ I když do života nikdy plně nevstoupila a na základě silvestrovských patentů z 31. prosince 1851 byla zrušena jako nepřiměřená poměrům mocnářství a neproveditelná, horní komora (*Oberhaus*) Říšského sněmu, jež měla být početně poloviční oproti Dolní komoře, částečně reagovala na návrh ústavodárného sněmu¹⁵ a měla být složena z poslanců částečně delegovaných zemskými sněmy, částečně volených s tím, že pasivní volební právo bylo navázáno na vysoký majetkový census.¹⁶ Postavení obou komor mělo být nadále symetrické, dojít ale mělo k podstatnému posílení postavení císaře nejen ve vztahu k výkonu zákonodárné moci, ale i k chodu obou komor (svolávání, odročování, rozpouštění).¹⁷

Přímým předchůdcem Panské sněmovny podle prosincové ústavy byla horní komora v provedení Schmerlingovy ústavy. Ta v únoru 1861 navázala na diplom ze dne 20. října 1860 vydaný v okamžiku, kdy pokračování neoabsolutistického modelu nebylo udržitelné. I tato v podstatě znovu oktrojovaná ústava konstruovala parlament na principu symetrického bikameralismu s tím, že stálá horní komora Říšské rady (*Reichsrat*), nově pojmenována jako Panská sněmovna (*Herrenhaus*),¹⁸ „poprvé v ústavním vývoji Rakouska je tu [...] organizována [...] s vyloučením každé volby“.¹⁹ Tuto kritizovanou konstrukci ale předcházela poměrně intenzivní debata, ve které von Schmerling oproti návrhům

¹⁰ Podrobněji k tomu např. URBAN, O. *Kroměřížský sněm 1848*. Praha: Argo, 1998.

¹¹ PAVLÍČEK, T. W. *Zákonodárcem na doživotí! Čeští členové Panské sněmovny mezi politikou a reprezentací (1879–1918)*, s. 18.

¹² Srov. zejména § 99–101 návrhu.

¹³ Podrobněji viz např. VAVŘÍNEK, F. *Ústavní dějiny rakouské od r. 1848*. In: TOBOLKA, Z. V. (red.). *Česká politika. Díl II, část 1: Ústava mocnářství rakousko-uherského*. Praha: J. Laichter 1907, s. 18–21.

¹⁴ Patent č. 150/1849 ř. z.

¹⁵ PAVLÍČEK, T. W. *Zákonodárcem na doživotí! Čeští členové Panské sněmovny mezi politikou a reprezentací (1879–1918)*, s. 19.

¹⁶ Srov. § 41–42 patentu č. 150/1849 ř. z.

¹⁷ Viz např. VAVŘÍNEK, F. *Ústavní dějiny rakouské od r. 1848*, s. 31–34.

¹⁸ Toto pojmenování bylo zavedeno císařským rozhodnutím ze dne 22. února 1861 a bylo inspirováno terminologií pruské ústavy ze dne 30. května 1855, do té doby se hovořilo nejčastěji o horní a dolní komoře/sněmovně, viz PAVLÍČEK, T. W. *Zákonodárcem na doživotí! Čeští členové Panské sněmovny mezi politikou a reprezentací (1879–1918)*, s. 26.

¹⁹ VAVŘÍNEK, F. *Ústavní dějiny rakouské od r. 1848*, s. 101.

svých spolupracovníků odmítl ideu klasické sněmovny pairů, která se opět vrátila na scénu. Pairové podle von Schmerlinga neměli v Rakousku povětšinou takové kapacity jako třeba lordi ve Velké Británii, což podle něj vyžadovalo, aby do Panské sněmovny mohli být povoláváni „*vyčníkající mužové z různých životních postavení*“.²⁰ Von Schmerlingovi však šlo současně o to, aby horní komora přispívala ke stabilizaci politického systému a byla schopna spolupracovat s vládou.²¹ Ústava tak počítala s tím, že komoru budou tvořit i císařem na běh života jmenovaní mužové, kteří „*se zasloužili o církev nebo stát, o vědu a umění*“;²² a to bez toho, že by byl celkový počet členů komory nebo vzájemný poměr mezi doživotně jmenovanými a ostatními členy komory zafixován. Souhlas obou komor byl podle Schmerlingovy ústavy nutný k přijetí říšských zákonů, komory byly zapojeny i do přijímání rozpočtu státu. Na druhé straně byl parlament stále zcela vyloučen z oblasti zahraniční politiky a obrany, vláda a ústřední správní orgány nadále odpovídaly pouze císaři a byly podstatně omezeny i obvykle autonomní pravomoci parlamentu.²³

Takový vývoj předznamenal bikamerální model v pojetí předlitavské prosincové ústavy. Ta je i první moderní ústavou v naší moderní historii, jež vznikla zdola a vstoupila v platnost, a to jako důsledek mocenských otřesů, které v habsburské říši způsobila porážka ve válce s Pruskem z roku 1866 a tlak uherské politické reprezentace na rakousko-uherské vyrovnání. Pravda je taková, že podoba předlitavské prosincové ústavy je především výsledkem interakce mezi tehdejší vládou a poslanci liberálních německých stran. Česká politická reprezentace volby do Říšské rady, která novou ústavu během roku 1867 vypracovala, bojkotovala. To proto, že požadovala i rakousko-české vyrovnání, jehož absence mohla podle názoru většiny českých politiků zpochybnit loajalitu české veřejnosti k monarchii.²⁴ S nadšením ale prosincovou ústavu nepřijímal ani císař, který měl za to, že liberální konstituční monarchie je zřízením, které nejen komplikuje výkon vlády, ale je také neslučitelné s mnohonárodnostní povahou monarchie, kterou ohrozí.²⁵ Odpovědí na císařovy pochybnosti měla být bezesporu i Panská sněmovna, jež měla tato rizika vyvažovat.²⁶

2. PANSKÁ SNĚMOVNA JAKO HORNÍ KOMORA SE SPECIFICKOU IDENTITOU

2.1 Odlišnosti ve složení Panské sněmovny oproti Poslanecké sněmovně

Už Ch. de Montesquieu zdůrazňoval, že bikamerální model dává smysl za předpokladu, že obě komory parlamentu mají odlišné složení, jelikož jen tak lze zaručit, že každá

²⁰ PAVLÍČEK, T. W. *Zákonodárcem na doživotí! Čeští členové Panské sněmovny mezi politikou a reprezentací (1879–1918)*, s. 24–25 a tam citovaná literatura.

²¹ Ibidem.

²² Srov. § 5 základního zákona č. 20/1861 ř. z., o zastupitelstvu říšském.

²³ Například císař jmenoval předsedy a místopředsedy obou komor a oběma komorám oktrojoval i jednací řád upřednostňující vládní návrhy, viz blíže VAVŘÍNEK, F. *Ústavní dějiny rakouské od r. 1848*, s. 108–111.

²⁴ Prohibující změny v uspořádání státu i vypsání voleb do zúžené Říšské rady v rámci Předlitavka česká reprezentace považovala nejen za kroky protizákonné, ale přímo protiústavní, viz např. BOROVIČKA, M. – KAŠE, J. – KUČERA, J. P. – BĚLINA, P. *Velké dějiny země Koruny české. Díl XII.a (1860–1890)*. Praha: Paseka, 2012, s. 160–176.

²⁵ BLED, J. P. *François-Joseph*. Paris: Tempus Perrin, 2011, s. 377–378.

²⁶ Ibidem.

z komor bude mít „odlišné názory a zájmy“.²⁷ Podobají-li se obě komory navzájem, nebo je-li dokonce jedna z komor přesnou kopií druhé, postoje obou komor bývají přirozeně srovnatelné nebo se sobě výrazně blíží. To má zpravidla za následek, že „přidatá hodnota“, kterou může horní komora vnášet do tvorby veřejných rozhodnutí, klesá. To s sebou současně nese i zeslabení váhy jedné z komor a vznik pochybností o tom, k čemu je bikamerální model vlastně dobrý, a to zejména, je-li bikamerální model současně pojat jako asymetrický.

Dokladem toho, že rezignace na tuto základní poučku má za následek krizi bikamerálního modelu, je první československá republika. Na základě ústavní listiny z roku 1920 byla horní komora nesoucí název Senát volena podle zásady poměrného zastoupení při principu vázaných kandidátek, které mohly sestavovat jen politické strany. Senát tak byl ustavován v zásadě obdobně jako Poslanecká sněmovna²⁸ a mezi oběma komorami byla značná politická podobnost s tím, že významnější pravomoci ale byly svěřeny Poslanecké sněmovně. Ač právě při přijímání ústavní listiny z roku 1920 proběhla na půdě parlamentu zřejmě nejhlubší debata o smyslu bikamerálního modelu mezi členy parlamentu v naší ústavní historii, mělo toto rozhodnutí v kombinaci s programovým příklonem k asymetrickému bikameralismu, nedodržením osmiletého termínu pro konání voleb do Senátu²⁹ a specifickou politickou kulturou první republiky (institut Pětky) za následek, že Senát se velmi brzy jevil jako zcela sekundární komora. Už v polovině 20. let 20. století tak začala být jeho existence zpochybňována a volalo se po jeho reformě.³⁰ Český ústavodárce z roku 1992 sice pochybení prvorepublikového ústavodárce v plném rozsahu nezopakoval, když v článku 18 odst. 2 nyní platné Ústavy stanovil, že členové Senátu budou sice stejně jako členové Poslanecké sněmovny voleni na základě všeobecného, rovného a přímého volebního práva, avšak podle zásady většinového systému, tj. rozdílně od členů Poslanecké sněmovny, kteří jsou voleni podle zásady poměrného zastoupení. Tím, že český zákonodárce v návaznosti na Ústavu navíc umožnil, aby do Senátu kandidovali vedle kandidátů politických stran a hnutí i tzv. nezávislí kandidáti, což bylo v prvorepublikové právní úpravě vyloučeno, není tedy Senát pouhou kopií Poslanecké sněmovny. Za situace, kdy se však institut nezávislých kandidátů alespoň prozatím uplatnil pouze omezeně a opakovaně vyvstává situace, že táž politická strana nebo hnutí případně koalice politických stran a hnutí dominuje oběma komorám současně, není ale odlišnost komor rozhodně garantována způsobem, jaký by odpovídal požadavkům klasické konstitucionální teorie.

Konstrukce, kdy jsou obě komory parlamentu ustavovány na základě všeobecných a přímých voleb, je však problematická nejen proto, že zpochybňuje smysl horní komory, ale může být paradoxní také z hlediska politické filozofie. Jak na to odůvodněně upozornil třeba zpravodaj benátské komise, který před časem studoval bikameralismus ve srovnávací perspektivě, odvozují-li totiž obě komory svou legitimitu od lidu na

²⁷ MONTESQUIEU, Ch. L. de. *De l'esprit des lois*. Paris: Éditions Gallimard, 1995, kniha XI, kapitola VI.

²⁸ Srov. § 8 a § 13 zákona č. 121/1920 Sb., kterým se uvozuje Ústavní listina Československé republiky, s. 47 an.

²⁹ Volby do něj se konaly souběžně s volbami do Poslanecké sněmovny, jejíž funkční období bylo šestileté, viz blíže KLIMEK, A. *Velké dějiny zemí Koruny české. Svazek XIII. (1918–1929)*. Praha: Paseka 2000, s. 143.

³⁰ Základní výklad viz KLIMEK, A. *Velké dějiny zemí Koruny české. Svazek XIII. (1918–1929)*, s. 141–149 a s. 227–264 a podrobně zejména KOUŘIMSKÝ, J. *Postavení československého Senátu v politickém systému První republiky*. Diplomová práce. Praha: Filozofická fakulta Univerzity Karlovy, 2013, s. 64–89.

základě všeobecné, přímé a rovné volby, lze politicko-filozoficky jen těžko odůvodňovat, že obě komory nemají stejné postavení, přesněji, že jejich pravomoci nejsou shodné.³¹ To je přitom i případ soudobého českého parlamentu, který je sice konstruován jako bikamerální, avšak postavení obou komor je výrazně asymetrické.³²

Bylo by ale sebemrškačské tvrdit, že rezignace na základní principy, s nimiž byl bikameralismus v časech osvícenectví vpuštěn do moderní doby, je jen naší doménou. V sousedním Rakousku, které je též nástupnickým státem habsburské říše, se může zdát, že obě komory parlamentu jsou složeny vzorně odlišně, a to s ohledem na fakt, že rakouský parlament je parlamentem federálního státu. V něm Národní rada složená z členů volených ve všeobecných a přímých volbách podle zásad proporcionálního systému formálně zastupuje vůli všech občanů, zatímco Spolková rada, jejíž členové jsou voleni parlamenty jednotlivých spolkových států v závislosti na jejich demografické váze, reprezentuje zájmy občanů jednotlivých států. Jak se ale konstatuje, v praxi Spolková rada své ústavní poslání neplní, jelikož je kontrolována týmiž politickými stranami a hnutími jako Národní rada. Právě tyto strany mají vliv na volbu členů Spolkové rady na vnitrostátní úrovni, jimiž se nezdíka stávají mladí, nebo naopak zasloužilí politici, kteří ani nemusí mít vazbu k dané zemi, což se následně odráží v postojích, které Spolková rada zaujímá. V rakouském případě jdou věci tak daleko, že členové Spolkové rady nezasedají ve své komoře podle spolkových států, za které byli zvoleni, ale dle stranické příslušnosti, a dochází dokonce k tomu, že členové Spolkové rady zakládají společné politické kluby s členy Národní rady. Není divu, že i v Rakousku se dlouhodobě vede debata nejen o reformě Spolkové rady, ale i o pojetí a smyslu bikameralismu vůbec.³³

Panská sněmovna podle prosincové ústavy skýtá oproti tomu obraz komory, která se svým složením skutečně lišila od komory dolní, tedy od Poslanecké sněmovny. To byl současně základní předpoklad k tomu, aby do politického procesu vnašela jiné podněty než Poslanecká sněmovna. Lze tak tvrdit, že Panská sněmovna byla klasickému modelu, jak si ho představovali otcové moderního konstitucionalismus, bližší než bikamerální modely, které vznikly v nástupnických státech. Primární okolností, která odlišné složení Panské sněmovny garantovala, byl fakt, že tato komora byla podle prosincové ústavy ustavována zcela jinak než Poslanecká sněmovna, přičemž odlišnosti mezi ustavováním obou komor po dobu platnosti prosincové ústavy sílily. Zatímco Poslanecká sněmovna byla volena,³⁴ Panská sněmovna byla složena ze čtyř kategorií členů, z nichž část byla

³¹ GELARD, P. *Rapport sur les secondes chambres en Europe «Complexité parlementaire ou nécessité démocratique?»*. Strasbourg: Benátská komise, 2006, Etude No 335/2005, s. 11.

³² Zpravodaj benátské komise naznačil, že právě tato okolnost může přispívat k tomu, že v očích české veřejnosti je Senát vnímán jako málo významný a klesají volební účasti.

³³ Srov. např. STELZER, M. *The Constitution of Austria. A Contextual Analysis*. Oxford – Portland: Hart Publishing, 2011, s. 74–76.

³⁴ Ke složení Poslanecké sněmovny a vývoji voleb do ní viz např. PRAŽÁK, J. *Rakouské právo veřejné. Díl III: Ústava říšská*. Praha: Právnická jednota, 1898, s. 178–202 a podrobně pak WINTER, L. Řády volební od roku 1848. In: TOBOLKA, Z. V. (red.). *Česká politika. Díl II, část 1: Ústava mocnářství rakousko-uherského*. Praha: J. Laichter, 1907, s. 860–930; v původním pojetí byla Poslanecká sněmovna složena z osob volených sněmy jednotlivých historických zemí Předlitavska, takže se mohla jevit jako komora reprezentující jednotlivé historické země; to se mění se zavedením přímých voleb v roce 1873 a vývoj vrcholí zavedením všeobecného volebního práva v roce 1907, aniž by ale tento krok přinesl „zmohutnění duchovní“, jak to ve svých Pamětech vydaných už v roce 1921 pozoroval třeba významný staročeský politik, finančník a přední český člen Panské sněmovny Karel Mattuš, který otevřeně konstatoval, že důsledky tohoto kroku vyvolaly rychle pochybnosti

virilní, část jmenovaná. Způsobem ustanovování se tak Panská sněmovna jednoznačně odlišuje nejen od konstrukcí, které se prosadily po roce 1918, ale i od těch, které obsahovaly první rakouské ústavy nebo jejich návrhy s výjimkou ústavy Schmerlingovy.

První kategorii virilistů *proprio sensu* tvořili v Panské sněmovně ve smyslu § 2 základního zákona č. 141/1867 ř. z., zletilí princové císařského domu.³⁵ Do činnosti Panské sněmovny tak byli formálně vtaženi všichni arcivévodové, kteří byli plnoprávními příslušníky „Nejjasnějšího arcidomu rakouského“ a dosáhli zletilosti.³⁶ Určitou kuriozitou danou specifickým státoprávním uspořádáním monarchie odkazujícím kamsi k reálné unii bylo to, že jelikož arcivévodové měli vedle předlitavské automaticky i zalitavskou státní příslušnost, byli současně i virilními členy Sněmovny magnátů uherského sněmu.³⁷

Druhou kategorií virilistů *proprio sensu* představovali v souladu s § 4 základního zákona č. 141/1867 ř. z. „*všichni arcibiskupové a ti biskupové, jimž přísluší důstojenství knížecí*“ v rámci Předlitavska.³⁸ Touto formulací bylo předurčeno, že podstatnou část této kategorie členů Panské sněmovny tvořili špičky předlitavského katolického kléru v rozsahu, ve kterém v protestantských církvích podobné funkce neexistují. Virilní členství v Panské sněmovně však nebylo s katolictvím provázáno výlučně, protože kromě předlitavských arcibiskupů, kteří se hlásili k jinému než latinskému ritu, bylo virilní členství přiznáváno i arcibiskupu řecké pravoslavné církve v Černovicích v Haliči.³⁹ Za zmínku stojí, že u virilních členů z řad vysokého kléru nebylo vyžadováno rakouské státní občanství a mohlo jít i o cizince, pakliže ovšem v Předlitavsku zastávali příslušné církevní funkce.⁴⁰

Třetí a už početně mnohem významnější kategorií členů Panské sněmovny vytvářeli v návaznosti na § 3 základního zákona č. 141/1867 ř. z. „*zletilé hlavy zdejších rodů šlechtických, které v královstvích a zemích radou říšskou zastoupených rozsáhlými statky vynikají a kterýmž císař Pán důstojenství dědičného rady říšského propůjčt*“, tedy dědiční

i u řady intelektuálů, kteří toto právo původně podporovali, viz MATTUŠ, K. *Paměti*. Praha: Svatobor, 1921; zásadní debata na toto téma se vede dodnes.

³⁵ V tomto směru přebírala prosincová ústava konstrukci, která byla obsažena už v Pillersdorfově ústavě a která byla nejpravděpodobněji přímo inspirována článkem 30 francouzské Ústavní charty z roku 1814, který za bourbonské Restaurace učinil z princů královské krve (*Princes du Sang*) členy Sněmovny pairů s tím, že právo hlasovat v ní získávali princové až s nabytím zletilosti; tato inspirace by se nabízelá i s ohledem na programový konzervatismus Ústavní charty z roku 1814, jenž se lišil od liberální belgické Ústavy z roku 1831, podle které byl Senát volen a která ve svém původním znění počítala v článku 58 s jediným virilistou, a to předpokládaným dědicem trůnu, který získával právo hlasovat v Senátu dosažením 25. roku věku.

³⁶ Určité pochybnosti provázely to, zda se jejich zletilost má posuzovat ve smyslu obecného občanského práva nebo podle rodových zákonů habsburského rodu, jejichž základem byl v té době rodinný řád ze dne 3. února 1839; PRAŽÁK, J. *Rakouské právo veřejné. Díl III: Ústava říšská*, s. 153.

³⁷ PAVLÍČEK, T. W. *Zákonodárcem na doživotí! Čeští členové Panské sněmovny mezi politikou a reprezentací (1879–1918)*, s. 65.

³⁸ Zastoupení špiček církevního kléru v Panské sněmovně mohlo korespondovat nejen s předpokladem, že jejich postoje budou konzervativní (což byl základní důvod, pro který byly špičky kléru opakovaně jmenovány i do Sněmovny pairů v politické praxi Francie po Restauraci), ale roli mohla hrát i tradice zastoupení představitelů katolické církve v historických sněmech rakouských dědičných zemí.

³⁹ PRAŽÁK, J. *Rakouské právo veřejné. Díl III: Ústava říšská*, s. 154; absence protestantských duchovních byla vyvažována jmenováním některých z nich za doživotní členy Panské sněmovny, aniž by však existoval přesný klíč, jak ke jmenování dochází, k tomu viz PAVLÍČEK, T. W. *Zákonodárcem na doživotí! Čeští členové Panské sněmovny mezi politikou a reprezentací (1879–1918)*, s. 36.

⁴⁰ *Ibidem*.

členové Panské sněmovny.⁴¹ I když to zmíněný § 3 výslovně nestanovoval, bylo ustanovení vykládáno tak, že členství v Panské sněmovně bylo navázáno na existenci rodového fideikomisu, respektive na postavení hlavy tohoto fideikomisu.⁴² Fideikomis byl v habsburské monarchii od raného novověku vnímán jako atribut a privilegium vysoké aristokracie,⁴³ jistým problémem však byly faktické rozdíly v počtu a velikosti fideikomisů v různých částech Předlitavska.⁴⁴ Pružně a v podstatě už anachronicky byl naopak vykládán požadavek, aby šlo o hlavy rodů tuzemských, který byl chápán tak, že bylo nutné, aby dotčený rod měl v Předlitavsku statky zahrnuté do rodového fideikomisu, nevyžadovalo se ale, aby hlava rodu měla nutně rakouské státní občanství, jinak řečeno, mohlo jít i o cizince.⁴⁵ K samotnému vstupu hlavy takového rodu do Panské sněmovny však mohlo dojít teprve poté, co byla hlava rodu císařem formálně ustanovena za dědičného říšského radu – člena Panské sněmovny. Ustanovením za říšského radu – člena Panské sněmovny se postavení hlav uvedených rodů přiblížilo postavení virilistů *proprio sensu*.⁴⁶

Panská sněmovna však zahrnovala ještě čtvrtou kategorii členů, a to členy jmenované na doživotí císařem, přesněji, „*muže výtečné, kteří sobě o stát neb církev, vědy neb umění zásluh dobyli*“ a kteří byli císařem povoláni „*za doživotné údy do sněmovny panské*“. I když z dikce § 5 základního zákona č. 141/1867 ř. z. by se mohlo stát, že jmenování doživotních členů Panské sněmovny bylo ryzím císařovým prerogativem, v ústavní praxi Předlitavska docházelo ke jmenování doživotních členů Panské sněmovny na návrh vlády, přesněji předsedy vlády, a to po předchozím vyjádření jiných správních orgánů.⁴⁷ Císař, jak se zdá, plnil nejčastěji roli toho, kdo korigoval předsedu vlády, navrhl-li osoby, jejichž profil nebyl dle císařova mínění adekvátní.⁴⁸ Při jmenování nových doživotních členů Panské sněmovny se přihlíželo k řadě okolností, mj. k fluktuacím v počtu doživotních členů v závislosti na úmrtích nebo tomu, zda bude daná osoba s to zajíždět do Vídně. Právě u doživotně jmenovaných členů se nejvýrazněji předpokládalo, že budou vystupovat jako spojnice mezi Panskou sněmovnou, respektive Parlamentem na straně jedné a mocí výkonnou na straně druhé. Nemělo tomu tak být ale jen z vděčnosti

⁴¹ Instituce dědičných členů Panské sněmovny a způsob jejich povolávání dost přesně koresponduje s institucí pairů Francie, jak s ním opět pracovala francouzská Ústavní charta z roku 1814, viz zejména její článek 27, podle něhož mohl panovník jmenovat pairy nejen doživotně, ale též dědičně, což na základě ordonnance ze dne 13. srpna 1815 král Francie a Navarry také soustavně činil; francouzskou restaurační inspiraci může naznačovat navíc fakt, že též článek 27 Ústavní charty výslovně stanovoval, že počet členů Sněmovny pairů není omezen, což byla původně i situace Panské sněmovny podle prosincové ústavy.

⁴² PRAŽÁK, J. *Rakouské právo veřejné. Díl III: Ústava říšská*, s. 153.

⁴³ Srov. např. MAŤA, P. *Svět české aristokracie (1500–1700)*. Praha: Nakladatelství Lidové noviny, 2004, s. 134–136; jejich zřízení bylo původně podmíněno souhlasem panovníka, který po roce 1868 nahrazuje zákon (č. 21/1868 ř. z.), přičemž napříště mohly být nejen majetkové, ale i peněžní.

⁴⁴ PAVLÍČEK, T. W. *Zákonodárcem na doživotí! Čeští členové Panské sněmovny mezi politikou a reprezentací (1879–1918)*, s. 61–62, který připomíná, že zatímco v Haliči se nacházely jen čtyři fideikomisy, v Čechách byl jejich počet mnohem vyšší.

⁴⁵ PRAŽÁK, J. *Rakouské právo veřejné. Díl III: Ústava říšská*, s. 153.

⁴⁶ PAVLÍČEK, T. W. *Zákonodárcem na doživotí! Čeští členové Panské sněmovny mezi politikou a reprezentací (1879–1918)*, s. 62; s ohledem na skutečnost, že nabytí statusu dědičného člena Panské sněmovny bylo navázáno na povolání ze strany císařem, lze pojem virilista na tuto kategorii členů Panské sněmovny vztahovat jen podmíněně.

⁴⁷ Např. místodržitelství, viz PAVLÍČEK, T. W. *Zákonodárcem na doživotí! Čeští členové Panské sněmovny mezi politikou a reprezentací (1879–1918)*, s. 40 a 46.

⁴⁸ *Ibidem*, s. 40–42.

k představitelům výkonné moci, jejíž hlava je za doživotní členy Panské sněmovny povolala, nýbrž i s ohledem na jejich celkovou odbornou způsobilost, společenský kredit a konstruktivní politický přístup.

Jak ukazuje rozbor jmenovací praxe z let 1867–1918, doživotními členy Panské sněmovny byly jmenovány osoby z několika hlavních sociálních skupin, jejichž základní okruh byl určen už v časech platnosti Schmerlingovy ústavy. Jako nejvýznamnější se profilovala skupina státníků a osob, které se významně zasloužily o stát. Mezi ně náleželi jak bývalí významní politici, např. bývalí předsedové vlád, ministři nebo předsedové dolní komory, ale též vysocí státní úředníci s významnými odbornými zkušenostmi, zejména právníckými, nebo diplomaté.⁴⁹ Druhou významnou skupinu představovali hodnostáři císařského dvora a příslušníci ozbrojených sil, jejichž podíl sice postupně klesal, ale z řad členů nikdy nevymizeli.⁵⁰ Zatřetí, doživotně jmenováni byli do Panské sněmovny představitelé vědy a vysokého školství, mezi něž náleželi profesori práva, historie, medicíny a jazyků a literatur.⁵¹ Jakousi *crème de la crème* bylo začtvrté zastoupení umělců, mezi nimiž se objevují jak literáti, tak osobnosti z oblasti výtvarného umění nebo hudby, jejichž dílo mělo vesměs mezinárodní ohlas a z nichž určitá část pocházela i z českých zemí.⁵² Početně nejslabší skupinu mezi doživotně jmenovanými členy Panské sněmovny tvořili původně představitelé finančních a průmyslových kruhů, jejich počet ale začala výkonná moc zhruba od konce 19. století programově navyšovat, takže v řadách Panské sněmovny postupně usedli bankéři, významní podnikatelé nebo třeba špičky předlitavských obchodních komor a spolků.⁵³ Určití doživotně jmenovaní členové se pak rekrutovali i z řad zasloužilých církevních činitelů a osob s významným společenským postavením, byly-li takové osoby obecněji vnímány jako společenské autority.⁵⁴

Čím tedy Panská sněmovna v tomto světle vlastně byla? Pro leckoho byla přese všechno především aristokratickou komorou, která v duchu klasické montesquieovské konstrukce vyvažovala „lidovou“ Poslaneckou sněmovnu, jež (zvláště po rozšíření volebního práva) zaujímala radikálnější postoje. Tento dojem se může vnučovat tím spíše, že i řada doživotně jmenovaných členů Panské sněmovny byla šlechtického původu nebo byla za své zásluhy do šlechtického stavu povýšena. Tak se to jevilo jednoznačně zahraničnímu pozorovateli, jakým byl H. Wickham Steed, pro něhož byla Panská sněmovna hlavním místem, kde se mohla politicky uplatnit především vysoká aristokracie,⁵⁵ jejíž bohatství

⁴⁹ Srov. PAVLÍČEK, T. W. *Zákonodárcem na doživotí! Čeští členové Panské sněmovny mezi politikou a reprezentací (1879–1918)*, s. 44–45.

⁵⁰ Ještě v roce 1917 bylo možné mezi členy Panské sněmovny najít nejen bývalého náčelníka rakousko-uherského generálního štábu, významného velitele pozemních sil, ale též nejvyššího hofmistra; přehled o členech Panské sněmovny podává zejména *Hof- und Staatshandbuch der Österreichisch-Ungarischen Monarchie* vydávaná každoročně c. a k. dvorskou a státní tiskárnou, dostupná z: <<http://alex.onb.ac.at/shb.htm>>.

⁵¹ Srov. PAVLÍČEK, T. W. *Zákonodárcem na doživotí! Čeští členové Panské sněmovny mezi politikou a reprezentací (1879–1918)*, s. 39–40 a s. 70; na stránkách tohoto časopisu se hodí připomenout, že doživotními členy Panské sněmovny z řad profesorů práva z českých zemí byli Antonín Randa a Emil Ott, ale také J. Ulbrich, přední rakouský specialista na veřejné právo, který působil na německé části Karlo-Ferdinandovy univerzity.

⁵² Tak je možné zmínit na příklad A. Dvořáka, J. Vrchlického a J. V. Myslbeka, blíže viz PAVLÍČEK, T. W. *Zákonodárcem na doživotí! Čeští členové Panské sněmovny mezi politikou a reprezentací (1879–1918)*, passim.

⁵³ Srov. PAVLÍČEK, T. W. *Zákonodárcem na doživotí! Čeští členové Panské sněmovny mezi politikou a reprezentací (1879–1918)*, s. 43–44 a 47.

⁵⁴ Srov. ibidem, s. 63–64.

⁵⁵ WICKHAM-STEED, H. *The Habsburg Monarchy*. 3. vydání. London: Constable and Company, 1914, s. 132.

ho udivovalo stejně jako o století dřív samotného Ch. de Montesquieua.⁵⁶ Tento pohled sdíleli v nemalé míře i domácí pozorovatelé. Třeba F. Vavřínek, jeden z průkopníků moderní nauky ústavního práva v českém jazyce a žák G. Jellineka, který se vůči Panské sněmovně vyjadřoval ve vícero směrech kriticky, měl v roce 1907 za to, že v horní komoře se v první řadě poskytují „*mandáty oněm třídám, které přišly o své zastoupení na bývalých sněmeh stavovských, jako pozemkové aristokracii velkostatkářské*“.⁵⁷ Vůbec nejtěžší soud nad Panskou sněmovnou ale vynesla osoba, která sama byla aristokratem, hrabě Vojtěch ze Šternberka. Ten ji den po jejím posledním zasedání v okamžiku, kdy byl už rozpad monarchie v plném proudu,⁵⁸ označil za komoru privilegované vrstvy, která provozovala výlučně politiku směřující k záchraně vlastní moci, řízenou přísně katolickými zásadami a často tvrdošjně protilidovou. Jako taková byla podle něj Panská sněmovna „palácem lží“, který nesl spoluodpovědnost za zánik říše.⁵⁹ Přesto lze namítat, že Panská sněmovna výlučně aristokratickou horní komorou nebyla.

To potvrzuje zaprvé pohled na početní zastoupení jednotlivých kategorií členů v rámci Panské sněmovny. Vydeme-li z toho, že počet členů Panské sněmovny, který nebyl prosincovou ústavou stanoven fixně,⁶⁰ se blížil číslu 300,⁶¹ v podstatě okrajový význam měly z kvantitativního pohledu virilisté *proprio sensu*, tedy arcivévodové a arcibiskupové a biskupové. Zdaleka nejpočetnější skupinu členů Panské sněmovny naopak představovali členové jmenovaní doživotně, jejichž počet se často blížil dvojnásobku počtu dědičných členů.⁶² I když po roce 1907 počet dědičných členů stoupal, což souviselo s tím, že dědičné povolání do Panské sněmovny opravdu kompenzovalo některé příslušníky

⁵⁶ MONTESQUIEU, Ch. L. de. *Voyages de Montesquieu*. Bordeaux: G. Gounouilhou, 1894, s. 6–8; bordeauxský soudce se zvláště podívoval bohatství vysoké aristokracie z Čech, kterou spojoval s tím, že „*půda v Čechách je velmi dobrá, protože je na ní všechno a sedláci se prodávají a jsou nevolníky, takže nejmenší český pán je císařem*“.

⁵⁷ VAVŘÍNEK, F. Výklad dnešního státního zřízení Království a zemí na Radě říšské zastoupených. In: TOBOLKA, Z. V. (red.). *Česká politika. Díl II, část 1: Ústava mocnářství rakousko-uherského*. Praha: J. Laichter, 1907, s. 585.

⁵⁸ Poslední zasedání Panské sněmovny se konalo dne 30. října 1918, císař Karel I. se podílu na řízení státních záležitostí formálně vzdal až prohlášením zveřejněným dne 11. listopadu 1918, mezitím už ale nezávislost vyhlásila většina historických zemí Rakouska-Uherska.

⁵⁹ Článek *U hrobu Panské sněmovny* vydaný v listu *Union* (ŠTERNBERK, V. U hrobu Panské sněmovny. *Union*. Citováno podle *Národní listy*, 31. října 1918).

⁶⁰ Taková okolnost otevírala císaři v situaci, kdy postavení obou komor bylo shodné, možnost, aby v případě krize uvnitř parlamentu navýšil počet členů Panské sněmovny a vyvážil tak postoje Poslanecké sněmovny, jak se to běžně dělo do počátku 20. století třeba ve Velké Británii; v předlitavské politické praxi lze srovnatelná jmenování po „vlnách“ rovněž zaznamenat, spíše než o reakci na konkrétní politický problém však šlo o celkové ovlivnění atmosféry v Panské sněmovně, Windischgrätzova vláda tak na příklad navrhla jmenování vídeňských hospodářských specialistů, von Koerberova vláda zase zohlednila zastoupení Čechů, srov. PAVLÍČEK, T. W. *Zákonodárcem na doživotí! Čeští členové Panské sněmovny mezi politikou a reprezentací (1879–1918)*, s. 46–50. O vhodnosti omezení počtu jmenovaných členů horní komory se debatovalo prakticky od roku 1848, k určitému posunu došlo teprve v souvislosti se zavedením všeobecného volebního práva do Poslanecké sněmovny zákonem č. 16/1907 ř. z., na jehož základě bylo stanoveno, že počet doživotně jmenovaných členů Panské sněmovny nesmí být nižší než 150 a současně nesmí překročit 170.

⁶¹ PAVLÍČEK, T. W. *Zákonodárcem na doživotí! Čeští členové Panské sněmovny mezi politikou a reprezentací (1879–1918)*, příloha.

⁶² Například k roku 1906, tedy před zavedením volební reformy, bylo z celkem 252 členů Panské sněmovny 14 arcivévodů, 18 církevních hodnostářů, 65 dědičných členů a 155 doživotně jmenovaných členů, viz KOLMER, G. *Das Herrenhaus des Österreichischen Reichsrats. Nach dem Bestande Ende des Jahres 1906*. Wien – Leipzig: K. u. k. Hof-Buchdruckerei, 1907; je třeba upozornit, že PAVLÍČEK, T. W. *Zákonodárcem na doživotí! Čeští členové Panské sněmovny mezi politikou a reprezentací (1879–1918)*, příloha, uvádí čísla lehce odlišná.

aristokracie za ztrátu pozic v Poslanecké sněmovně,⁶³ počet doživotně jmenovaných členů byl i v té době podstatně větší.⁶⁴

Zadruhé, o povaze Panské sněmovny vypovídá to, jak jednotlivé kategorie členů svou funkci reálně vykonávaly. Omezená byla, jak se zdá, role, kterou v Panské sněmovně sehrávali virilisté *proprio sensu*. Jde-li o arcivévody, ti se do činnosti Panské sněmovny zapojovali spíše výjimečně, jelikož císař si jejich aktivní roli v každodenní politice nepřál.⁶⁵ Jde-li o duchovní virilisty, ti až na výjimky zůstávali rovněž v pozadí, v čemž se zřejmě přímo odrážely tenze mezi moderním státem a církví.⁶⁶ Panské sněmovně tak v praxi jednoznačně dominovali členové dědiční a členové doživotní. Pro dědičné členy představovalo členství a činnost v Panské sněmovně způsob, jak si zachovat politickou roli v éře, kdy stále více ustupovala stará privilegia. Význam dědičných členů, jejichž významná část pocházela z českých zemí,⁶⁷ zesilovalo, že předsedou Panské sněmovny, který byl na rozdíl od voleného předsedy Poslanecké sněmovny jmenován císařem,⁶⁸ byly císařem ustanovovány převážně osoby z řad této kategorie členů Panské sněmovny.⁶⁹ I když ale vysoká aristokracie měla na Panskou sněmovnu nepochybně významný vliv, role doživotně jmenovaných členů, a to včetně těch, kteří byli ryze občanského původu, byla neoddiskutovatelná už proto, že Panská sněmovna obecně rozhodovala prostou většinou přítomných členů.⁷⁰ Na tomto konstatování nic nemění fakt, že skutečná míra zapojení jednotlivých členů do činnosti Panské sněmovny mohla být různá.⁷¹

Panská sněmovna se tak celkově jeví jako těleso, v němž se ve skutečnosti kombinuje aristokracie s meritokracií. I kdyby se ale tento pohled zdál někomu nepřipadný, není sporu o tom, že šlo o komoru, jež se svým složením lišila od Poslanecké sněmovny, přičemž po zavedení všeobecného volebního práva do Poslanecké sněmovny bylo možné rozdíly ve složení obou komor charakterizovat jako zásadní. Toto odlišné složení s sebou sice na jedné straně neslo to, že Panská sněmovna se z hlediska postojů, které zaujímal její většina, mohla leckomu jevit (a také se skutečně jevila) jako komora hlásící se k politickému konzervativismu, ba přímo ultrakonzervativismu, na straně druhé ale byla díky svému složení v systému symetrického bikameralismu s to vnášet do politického procesu kvality, jaké v Poslanecké sněmovně důsledně přítomny nebyly. V tomto světle se tak Panská sněmovna podle prosincové ústavy jeví jako komora, jejíž smysl spočívá

⁶³ PAVLÍČEK, T. W. *Zákonodárcem na doživotí! Čestí členové Panské sněmovny mezi politikou a reprezentací (1879–1918)*.

⁶⁴ Jak prokazují třeba údaje pro rok 1917, kdy na 98 dědičných členů připadalo 169 členů jmenovaných doživotně, viz *Hof- und Staatshandbuch der Österreichisch-Ungarischen Monarchie* pro rok 1917.

⁶⁵ PAVLÍČEK, T. W. *Zákonodárcem na doživotí! Čestí členové Panské sněmovny mezi politikou a reprezentací (1879–1918)*, s. 66–67.

⁶⁶ *Ibidem*, s. 63.

⁶⁷ *Ibidem*.

⁶⁸ PRAŽÁK, J. *Rakouské právo veřejné. Díl III: Ústava říšská*.

⁶⁹ Jejich přehled viz Wikipedia, *Präsident des Herrenhauses (Österreich)*.

⁷⁰ Při kvoru tvořeném 40 členy, kteří složili přísahu, viz § 48 Jednacího řádu Panské sněmovny ze dne 25. ledna 1875; k tomu viz VAVŘÍNEK, F. *Výklad dnešního státního zřízení Království a zemí na Radě říšské zastoupených*, s. 629.

⁷¹ Zatímco umělci se drželi spíše stranou, velmi aktivně vystupovali např. bývalí politici a úředníci; Pavlíček připomíná případ Antonína Dvořáka, který se zřejmě zúčastnil jediného zasedání frakce Panské sněmovny, viz PAVLÍČEK, T. W. *Zákonodárcem na doživotí! Čestí členové Panské sněmovny mezi politikou a reprezentací (1879–1918)*, s. 50.

nejen v zadržování Poslanecké sněmovny pro případ, že by její pozice byly příliš radikální a odchýlily se od politické tradice, nýbrž nesporně i v tom, že může korigovat a skutečně koriguje postoje Poslanecké sněmovny na základě vyšší odborné způsobilosti, zkušenosti a s vědomím širších souvislostí rozhodovaných otázek. To jsou okolnosti, které uznávali i ti, kteří se jinak k Panské sněmovně vyjadřovali kriticky. Tak i F. Vavřínek v roce 1907 spravedlivě konstatoval, že „při jmenování členů Panské sněmovny má vláda rozsáhlou příležitost zaopatřiti si odborníky z kteréhokoli oboru, aby jejich vědomostí pak využila při speciálních předlohách“, což s sebou podle něj neslo to, že „nabývají úsudky sněmovny panské větší váhy“ než názory Poslanecké sněmovny, byť neopomněl uvést i to, že „vláda používá pak této vyšší odborné vážnosti začasť i proti názorům sněmovny poslanecké“.⁷² S jasnožřivostí, jejíž nadčasovost nejspíše nemohl F. Vavřínek tušit, navíc otevřeně připouštěl také to, že podstatnou a dost možná hlavní výhodou Panské sněmovny v atmosféře nastupujícího všeobecného volebního práva a masového politického stranictví je, že „vynikající politikové a odborníci dostanou se do ní bez ucházení se o přízeň voličstva širokou a hlučnou agitací a že se jim poskytne lehce příležitost názory své uplatniti“.⁷³ Těmito aspekty může Panská sněmovna budit až dojem jakési parlamentarizované Státní rady francouzského typu.⁷⁴ Přehlédnout však nebylo možné ani to, že s ohledem na zvláštní vztahy mezi Panskou sněmovnou a výkonnou mocí vnášela Panská sněmovna do činnosti předlitavského parlamentu i prvek konstruktivní spolupráce s výkonnou mocí, jenž přispíval ke zvýšení stability politického systému jako celku. Předností Panské sněmovny, která se začala jasně projevovat v době výrazné národnostní a sociální polarizace před první světovou válkou, bylo potom i to, že Panská sněmovna nebyla prostoupena tak vypjatým nacionálním stranictvím, které se prosazovalo v Poslanecké sněmovně.⁷⁵ Kromě toho zatímco politická kultura Poslanecké sněmovny byla s tím, jak se v Předlitavsku umocňovaly národnostní a sociální konflikty, s rozšiřováním volebního práva stále více problematická,⁷⁶ udrželo si prostředí Panské sněmovny

⁷² VAVŘÍNEK, F. *Výklad dnešního státního zřízení Království a zemí na Radě říšské zastoupených*, s. 586.

⁷³ *Ibidem*, s. 586.

⁷⁴ Francouzská Státní rada, složená původně ze státních úředníků podléhajících služebním předpisům, se tradičně podílí formou vydávání stanovisek, v řadě případů požadovaných obligatorně, na tvorbě návrhů zákonů a podzákoných právních předpisů předkládaných ve Francii vládou, nově od roku 2008 i členy Parlamentu, srov. k tomu stručně např. GUINCHARD, S. – MONTAGNIER, G. – VARINARD, A. – DEBARD, T. *Institutions juridictionnelles*. 12. vydání. Paris: Dalloz, 2013, s. 716–718.

⁷⁵ BOYER, J. W. *Culture and Political Crisis in Vienna: Christian Socialism in Power, 1897–1918*. Chicago – London: The University of Chicago Press, 1995, s. 332. V rámci Panské sněmovny se konstituovaly tři hlavní politické frakce, a to Klub pravice, Ústavověrní a Strana středu, jejichž vzájemný poměr byl však dlouhodobě spíše vyvážený, nemalá část členů Panské sněmovny pak nebyla do žádné frakce zařazena, PAVLÍČEK, T. W. *Zákonodárcem na doživotí! Čeští členové Panské sněmovny mezi politikou a reprezentací (1879–1918)*, s. 58, a nově (být především z české perspektivy) např. VELEK, L. *Politické strany a politická kultura*. In: CERMAN, I. (ed.). *Habsburskové. Vznikání občanské společnosti (1740–1918)*. Praha: Nakladatelství Lidové noviny, 2016, s. 454–460.

⁷⁶ V Poslanecké sněmovně docházelo v atmosféře eskalujících konfliktů, jakými byl třeba zásadní střet o Badeňho jazykovou reformu, opakovaně nejen k obstrukcím, o jejichž vážnosti svědčí například smutně proslulé vystoupení poslance Otto Lechera ze dne 28. října 1897, který hovořil od devatenácté hodiny večer do desáté hodiny následujícího dne, ale i otevřené násilí, když například všenešečtí poslanci vedení Georgem Schönererem, který bude patřit k ideovým vzorům Adolfa Hitlera, v listopadu 1897 poté, co jim předseda Poslanecké sněmovny odepřel slovo, předsedu fyzicky atakovali, načež na jeho obranu vystoupili zase poslanci čeští a v nastalé bitce byly dokonce použity nože, neobvyklé pak nebyly ani osobní souboje, jimiž „se proslavil“

až do první světové války zřetelně vyšší úroveň vnitřní kultury. Pochybuje-li tedy dnes nemalá část české veřejnosti o smyslu Senátu a o tom, co vnáší do politického procesu, s postoji Panské sněmovny sice bylo možné politicky nesouhlasit, ale o tom, že reprezentuje jiné hodnoty než Poslanecká sněmovna, sporu být nemohlo.

2.2 Pojetí mandátu člena Panské sněmovny

Za situace, kdy je dnes členství (nejen) v horní komoře částí veřejnosti nezřídka vnímáno jako sinekura, která svému nositeli přináší především zvláštní privilegia, má na tomto místě smysl zmínit i určité znaky, jimiž se mandát člena Panské sněmovny odlišoval od mandátů členů horních komor parlamentů po roce 1918. Členství v Panské sněmovně sice svému držiteli nepochybně garantovalo společenskou exkluzivitu,⁷⁷ zdrojem zvláštních privilegií ale samo o sobě nebylo.

Zprvč, členství v Panské sněmovně bylo sice vnímáno jako svého druhu čestné ocenění, současně však jako povinnost. S tím přímo souviselo, že členství v Panské sněmovně se nebylo – na rozdíl od členství v Poslanecké sněmovně – možné *de iure* vzdát.⁷⁸ Pravda je, že někteří členové Panské sněmovny, například arcivévodové nebo umělci, vykonávali svá práva člena omezeně nebo vůbec, což bylo předmětem kritiky.⁷⁹ Nic to ale neměnilo na tom, že jednou založeným mandátem člen Panské sněmovny nemohl volně disponovat. Jeho mandát tak mohl zaniknout pouze úmrtím, ztrátou úřadu v případě duchovních virilistů, ztrátou rakouského státního občanství v případě doživotně jmenovaných členů a teoreticky i vymřením rodu po meči nebo zánikem fideikomisu v případě dědičných členů.⁸⁰ Toto pojetí se odráželo i v tom, že pro případ, kdy by nový člen Panské sněmovny nesložil předpokládaný slib před předsedou Panské sněmovny, jeho mandát nezanikal jako v případě člena Poslanecké sněmovny, nýbrž tento projev vůle byl chápán tak, že tím dotčený člen Panské sněmovny projevil, že nebude mandát vykonávat.⁸¹ Obdobně to platilo v případech, kdy by u člena Panské sněmovny nastala okolnost, která by jinak vylučovala jeho volitelnost do Poslanecké sněmovny, typicky omezení svéprávnosti, a která neznamenala zánik mandátu.⁸²

třeba všenněmecký poslanec K. H. Wolf, jehož „nejslavnější“ duel následoval poté, co ministerského předsedu K. Badeniho nazval polským prasetem, v duelu pak ministerského předsedu zranil na ruce, srov. k tomu např. RATAJ, J. – MARTÍNEK, M. *Česká politika 1848–1918*. Praha: MUP Press, 2015, s. 248–249; za této situace nepřekvapí, že císař František Josef I. do prostor parlamentu, jak byly inaugurovány v roce 1883, nikdy osobně nevstoupil, viz k tomu PAVLÍČEK, T. W. *Zákonodárcem na doživotí! Čeští členové Panské sněmovny mezi politikou a reprezentací (1879–1918)*, s. 26.

⁷⁷ Už tehdy platilo, že členové horní komory mají protokolární přednost před členy komory dolní a členství v Panské sněmovně bylo obecněji známkou vysokého společenského statusu, viz PAVLÍČEK, T. W. *Zákonodárcem na doživotí! Čeští členové Panské sněmovny mezi politikou a reprezentací (1879–1918)*, s. 81–82.

⁷⁸ PRAŽÁK, J. *Rakouské právo veřejné. Díl III: Ústava říšská*, s. 202.

⁷⁹ Dobová právní nauka kritizovala zejména to, že jednací řád Panské sněmovny neumožňuje sankcionovat dlouhodobou nepřítomnost členů Panské sněmovny, která mohla mít vliv na usnášeníschopnost Panské sněmovny i na přijímaná rozhodnutí, viz k tomu PRAŽÁK, J. *Rakouské právo veřejné. Díl III: Ústava říšská*, s. 198, nebo VAVŘÍNEK, F. *Výklad dnešního státního zřízení Království a zemí na Radě říšské zastoupených*, s. 592.

⁸⁰ Objevily se sice názory, že panovník by mohl doživotně jmenované členy ze závažných důvodů členství zbavit, tyto názory ale nebyly většinově přijaty a v praxi se nikdy neuplatnily, viz k tomu PAVLÍČEK, T. W. *Zákonodárcem na doživotí! Čeští členové Panské sněmovny mezi politikou a reprezentací (1879–1918)*, s. 30.

⁸¹ VAVŘÍNEK, F. *Výklad dnešního státního zřízení Království a zemí na Radě říšské zastoupených*, s. 592.

⁸² PRAŽÁK, J. *Rakouské právo veřejné. Díl III: Ústava říšská*, s. 202.

Zadruhé, členům Panské sněmovny byla zaručena trestněprávní imunita, která jim měla garantovat nezávislý výkon mandátu, jakkoli riziko zásahů, a to zejména ze strany výkonné moci, bylo s ohledem na povahu Panské sněmovny zjevně nižší než v případě členů Poslanecké sněmovny. Tato imunita byla ale svou povahou výrazně funkční.⁸³ Člena Panské sněmovny nebylo nikdy možné trestně stíhat za projevy učiněné na plénu i ve výborech jeho komory, a to včetně případů, kdy tyto projevy měly povahu výkřiků nebo povahu konkludentních projevů.⁸⁴ V tomto směru šlo tedy o skutečnou indemnitu a v úvahu přicházela jen disciplinární sankce stanovenou komorou. Dopustil-li by se však člen Panské sněmovny trestního jednání, řečeno dobovou terminologií, „mimo povolání své“, člen komory nemohl být sice stíhán bez souhlasu své komory, avšak pouze po dobu, po kterou trvalo zasedání jeho komory, a to s výjimkou případu, kdy by byl zadržen *in flagrante delicto*.⁸⁵ Imunita za jednání nesouvisející s výkonem mandátu tak nebyla absolutní a působila tak v zásadě „jako pouhý důvod odročení trestního stíhání“, nikoli „jako důvod zrušovací“.⁸⁶ Pokud se zasedání skončilo nebo mandát člena zanikl, mohlo trestní stíhání řádně pokračovat.⁸⁷

Zatřetí, s ohledem na čestnou povahu mandátu za členství v Panské sněmovně nepříslušel plat a nebyly až na vzácné výjimky vypláceny ani diety a cestovní náhrady.⁸⁸ V zásadě tak šlo o funkci bezplatnou.⁸⁹ To znamenalo, že nositel funkce musel financovat svou činnost z vlastních zdrojů. Toto pojetí mandátu, které je typické pro předmoderní dobu, kdy je veřejná funkce vnímána jako čestný úkol, nikoli jako činnost činěná za odměnu v prvním plánu,⁹⁰ mohlo pochopitelně komplikovat politickou činnost těm osobám, které by se nenacházely v příznivé finanční situaci. V případě předlitavské Poslanecké sněmovny to vedlo k zavedení diet pro poslance a k poskytování cestovních náhrad.⁹¹ Tento krok ale umožnil také to, aby se z činnosti člena dolní komory stala placená profese, což je fakt, který může mj. zesilovat závislost člena komory na politické straně nebo hnutí, kterým byl do komory kandidován. Pro člena předlitavské Panské

⁸³ Pro úplnost je třeba dodat, že totéž ale za prosincové ústavy platilo i pro členy Poslanecké sněmovny.

⁸⁴ VAVŘÍNEK, F. *Výklad dnešního státního zřízení Království a zemí na Radě říšské zastoupených*, s. 595–600; imunita byla navíc chápána jako institut, který chrání veřejný zájem na svobodě slova v parlamentu, a tak se dovozovalo, že se jí žádný člen parlamentu nemůže sám vzdát.

⁸⁵ § 16 odst. 2 základního zákona č. 141/1867 ř. z. a doktrinárně zejména VAVŘÍNEK, F. *Výklad dnešního státního zřízení Království a zemí na Radě říšské zastoupených*, s. 601.

⁸⁶ *Ibidem*, s. 602.

⁸⁷ Velmi široká imunita člena parlamentu, která byla stálíci až do ústavní novely č. 98/2013 Sb. a v očích veřejnosti silně podryvala autoritu parlamentního zřízení, je tak až dílem republikánského režimu, zatímco v konstituční monarchii podle prosincové ústavy byla imunita členům Parlamentu (jelikož stejné principy platily pro členy Poslanecké sněmovny) garantována na ryze funkčních principech a velmi uměřeně.

⁸⁸ VAVŘÍNEK, F. *Výklad dnešního státního zřízení Království a zemí na Radě říšské zastoupených*, s. 603.

⁸⁹ Diety a cestovní náklady byly členovi Panské sněmovny propláceny pouze tehdy, byl-li členem společné delegace a ta odbývala své porady mimo Vídeň, cestovní náklady pak ještě tehdy, podílel-li se na činnosti komise pro kontrolu státního dluhu, viz PRAŽÁK, J. *Rakouské právo veřejné. Díl III: Ústava říšská*, s. 195–196.

⁹⁰ Srov. MAŤA, P. *Svět české aristokracie (1500–1700)*, s. 166–183, který velmi výstižně připomíná, že „v raném novověku byl úřad spíše privilegiem než povoláním“ a sám o sobě svému nositeli negarantoval ani majetkový vzestup, ani autoritu, viz *ibidem*, s. 174–175; dobře zmapovány jsou tak na příklad případy, kdy vysoká česká aristokracie raději odmítá prestižní velvyslancké posty, protože by to znamenalo neúměrnou zátěž pro rodový rozpočet.

⁹¹ Srov. PRAŽÁK, J. *Rakouské právo veřejné. Díl III: Ústava říšská*, s. 195–196; jak ale upozorňoval už F. Vavřínek, záhy docházelo k neoprávněnému vybírání diet poslanci, ze kterého se stal politický problém, viz VAVŘÍNEK, F. *Výklad dnešního státního zřízení Království a zemí na Radě říšské zastoupených*, s. 605.

sněmovny mandát v této komoře placeným povoláním zjevně nebyl. To je rozdíl oproti situaci, která není neobvyklá v našich časech a která je opakovaně předmětem veřejné kritiky, a to zejména tehdy, dochází-li ke kumulaci funkce člena komory s dalšími placenými veřejnými funkcemi a zaměstnáními.⁹² Dnešní bojovníci proti střetu zájmů by patrně namítli, že v takové situaci museli členové Panské sněmovny jasně preferovat zájmy společenské skupiny, ke které náleželi, a povolání, z nichž jim plynuly příjmy, aby tak chránili své hmotné postavení. To se v Panské sněmovně také občas skutečně dělo, na rozdíl od toho, co se často děje dnes, to ale bylo předmětem obecnější reflexe, která riziko zvláště křiklavých excesů přece jen zmenšovala.⁹³

Slabinou byla na druhé straně okolnost, že prosincová ústava až do zániku monarchie negarantovala, že zastoupení v Panské sněmovně budou mít všechny historické země Předlitavska a národy, které v nich žijí. To se v atmosféře postupujícího nacionalismu a selhávání společné rakouské identity začalo ukazovat jako stále problematičtější a nepochybně to přispělo ke zpětně negativnímu vidění Panské sněmovny, a to zejména v neněmeckých částech někdejšího Předlitavska. Jak v roce 1907 upozorňoval Karel Kramář, který rozhodně nebyl žádným odpůrcem bikameralismu, bylo divné, když mezi 155 doživotně jmenovanými členy horní komory bylo jen 12 občanských zástupců české národnosti a vůbec žádný Slovinec.⁹⁴ Nepřekvapí proto, že se vracely úvahy o tom, zda by Panská sněmovna neměla být rekonstruována ve smyslu toho, co navrhoval už ústavodárný říšský sněm z let 1848–1849, tj. být transformována na komoru, která reprezentuje jednotlivé země Předlitavska. Tento návrh, který se už při přípravě prosincové ústavy v roce 1867 pokoušel oživit dr. Rechbauers,⁹⁵ nabyl na aktuálnosti ve vírech první světové války. Tímto návrhem se zčásti inspirovali křesťanští sociálové, kteří v květnu 1917 navrhovali přetvoření Panské sněmovny na horní komoru o 285 členech, kteří by reprezentovali jednotlivé historické země a základní sociální stavy.⁹⁶ Ještě výraznější byl návrh Karla Rennera, který počítal s vytvořením horní komory v podobě Spolkové rady složené výlučně ze zástupců jednotlivých historických zemí.⁹⁷ Historie však byla rychlejší než institucionální vývoj a žádný z těchto návrhů nebyl do zániku monarchie realizován. Skutečnost, že v Panské sněmovně nebyly rovnoměrně zastoupeny všechny země a národy Předlitavska, však neznamenal, že by v Panské sněmovně byly národní identity členů potírány. I když jazyková kultura Panské sněmovny byla dominantně německá,⁹⁸ neznamenal to formálně, že by tam jazyky neněmeckých národností nebylo možné

⁹² Tato kritika začíná ve skutečnosti už v první československé republice, kde s přijetím ústavní listiny z roku 1920 došlo k prudkému navýšení odměn členů parlamentu, jejichž základní plat byl stanoven na 60 000 Kč ročně a navýšoval se o řadu příplatků, přesto mnohým senátorům nestačil, viz k tomu KOUŘIMSKÝ, J. *Postavení československého Senátu v politickém systému První republiky*, s. 93–94.

⁹³ V souvislosti s debatou o zavedení všeobecného volebního práva pro muže a o reformě v Panské sněmovně bylo v rozpravě v Poslanecké sněmovně upozorňováno na příklad na vliv, který má v Panské sněmovně cukrovarnický průmysl, na němž byli zainteresováni různí členové Panské sněmovny, viz *Národní listy*, 11. ledna 1907.

⁹⁴ *Národní listy*, 11. ledna 1907.

⁹⁵ KOLMER, G. *Das Herrenhaus des Österreichischen Reichsrats. Nach dem Bestande Ende des Jahres 1906*, s. X.

⁹⁶ BOYER, J. W. *Culture and Political Crisis in Vienna: Christian Socialism in Power, 1897–1918*, s. 619.

⁹⁷ KYSELA, J. *Dvoukomorové systémy. Teorie, historie a srovnání dvoukomorových parlamentů*, s. 359.

⁹⁸ V mnohojazyčném prostředí Předlitavska – tak jako třeba dnes v EU – vyvolávala otázka parlamentního jazyka politické i praktické obtíže, ústava i jednací řády tuto otázku raději pomíjely, z čehož se dovozovalo, že člen parlamentní komory má formálně právo použít kteréhokoli jazyka, který je v Předlitavsku obvyklý, z praktic-

použít.⁹⁹ Teprve v už napjaté atmosféře po obnově ústavnosti za první světové války a gradujícího nacionálního střetu se skupiny německy cítících členů Panské sněmovny pokusily opakovaně prosadit němčinu jako výlučný jazyk horní komory.¹⁰⁰

3. PANSKÁ SNĚMOVNA A JEJÍ PRAVOMOCI

Význam Panské sněmovny v politickém systému Předlitavska však plynul nejen z jejího odlišného složení, ale podstatně i z toho, že předlitavský bikameralismus byl bikameralismem symetrickým. Takový bikameralismus je dnes, necháme-li stranou státy s federálním uspořádáním, v Evropě výjimečný a existuje zřejmě už jen v Itálii.¹⁰¹ V době přijímání prosincové ústavy byl ale pravidlem a korespondoval s myšlenkami osvíceneckých tvůrců moderního konstitucionalismu. Jak zdůrazňoval Montesquieu, hlavním smyslem horní komory, která měla mít podle něj přednostně aristokratický ráz, mělo být usměrňovat, respektive vyvažovat volenou dolní komoru zastupující obecný lid, s čímž se přímo pojilo, že horní komora měla mít možnost zadržovat, respektive zabraňovat návrhům, které přijme dolní komora.¹⁰² Podle amerických Federalistů existence horní komory, která má odlišné složení než komora dolní, „*dvojnásobuje bezpečnost národa tím, že požaduje shodu dvou odlišných těles ve schématech usurpování nebo proradnosti, kde by jinak stačily ambice nebo zkorumpování jednoho z nich*“.¹⁰³ Federalisté sice vnímali námitku, že existence horní komory se symetrickými pravomocemi zdržuje rozhodování, toto zdržení ale podle nich mělo sloužit k tomu, aby rozhodování bylo uváženejší. V neposlední řadě kladli důraz také na to, že rozhodování na úrovni horní komory se symetrickými pravomocemi umožňuje napravit nedostatky a omyly, které nutně vznikají na úrovni dolní komory.¹⁰⁴ Zakladatelská éra konstitucionalismu tak zrodila model symetrického bikameralismu se silnými horními komorami, jehož obecnější opouštění přineslo v podstatě až 20. století a zejména období po roce 1945.¹⁰⁵

kých důvodů se ale v Poslanecké sněmovně vytvořila ústavní zvyklost, že návrhy a usnesení se formulují německy, srov. PRAŽÁK, J. *Rakouské právo veřejné. Díl III: Ústava říšská*, s. 239–240, jazyková kultura Panské sněmovny byla jasně německá.

⁹⁹ V češtině tak byly skládány na příklad přísahy některých českých členů Panské sněmovny, kteří do horní komory nově vstupovali; srov. stenoprotokoly ze zasedání Panské sněmovny, které jsou vzorově digitalizované a dostupné z: <<http://alex.onb.ac.at/sph.htm>>.

¹⁰⁰ *Národní listy*, 9. června 1917.

¹⁰¹ K evropské situaci viz např. GELARD, P. *Rapport sur les secondes chambres en Europe «Complexité parlementaire ou nécessité démocratique?»*. Strasbourg: Benátská komise, 2006, Etude No 335/2005, s. 11; to ale neplatí úplně v globálním srovnání, kde se k bikameralnímu modelu hlásí okolo 1/3 států a některé horní komory jsou nadále silné; bikameralismus je navíc pravidlem ve velkých státech s federálním uspořádáním, takže, jak se zdá, existuje korelace mezi federativním uspořádáním a bikameralismem, viz UHR, J. *Bicameralism*. In: RHODES, R. A. W. – BINDER, S. A. – ROCKMANN, B. A. *The Oxford Handbook of Political Institutions*. Oxford – New York: Oxford University Press, 2006, s. 476–477.

¹⁰² MONTESQUIEU, Ch. L. de. *De l'esprit des lois*, kniha XI, kapitola VI.

¹⁰³ MADISON, J. – HAMILTON, J. – JAY, J. *The Federalist* 62. In: MADISON, J. – HAMILTON, J. – JAY, J. *The Federalist Papers*. New York: Signet, 2003.

¹⁰⁴ *Ibidem*.

¹⁰⁵ Oslabování horních komor, a to především v parlamentních systémech, zahájil v širším měřítku britský *The Parliament Act 1911*, který byl reakcí na odpor Sněmovny lordů vůči finančním zákonům Liberální strany zavádějící výraznou sociální legislativu, jež Dolní sněmovna odsoudila jako protiústavní a reagovala na něj po nových volbách, které přinesly posílení Liberální strany; nově přijatý zákon o Parlamentu z roku 1911

V rámci bikameralismu nastoleného prosincovou ústavou, jejíž předlohy sahaly až k belgicko-francouzským vzorům, tak měla Panská sněmovna shodné pravomoci jako Poslanecká sněmovna. Úvahy o oslabení symetrie v postavení obou komor se objevily, zdá se, až za první světové války.¹⁰⁶ Z hlediska soudobé politologické klasifikace by Panskou sněmovnu bylo možné jednoznačně označit za silnou horní komoru a předlitavský bikameralismus celkově za soustavu dvou komor založených na symetrických pravomocích, ale odlišujících se svými odlišnými kulturami zastoupení.¹⁰⁷

3.1 Pravomoci Panské sněmovny v ústavodárném procesu

Panská sněmovna byla společně s Poslaneckou sněmovnou a císařem předně spolunositelkou ústavodárných pravomocí. Pod vlivem ústav jiných států bylo v § 15 odst. 2 základního zákona č. 141/1867 ř. z. zakotveno, že ke změně jádra prosincové ústavy – které bylo tvořeno základním zákonem (doslova základním zákonem státu, *Staatsgrundgesetz*) o říšském zastupitelstvu, o obecných právech státních občanů, o ustanovení říšského soudu, o moci soudcovské, jakož i o užívání moci vládní a vykonávací a dále zákonů, které byly výslovně prohlášeny za podstatné součásti uvedených pěti základních zákonů státních – byl napříště nutný souhlas obou komor parlamentu.¹⁰⁸ Tento souhlas musel být navíc kvalifikovaný, což v případě Panské sněmovny znamenalo, že s návrhem musela souhlasit nejméně dvoutřetinová většina členů, kteří byli přítomni na příslušné schůzi.¹⁰⁹ Výraznější rozpaky budilo pouze to, že i pro případ schvalování návrhů ústavních změn platilo v Panské sněmovně obecné kvorum, které bylo stanoveno na 40 členů, kteří složili přísahu.¹¹⁰ K přijetí nebo zamítnutí změny základního zákona nebo přijetí nového základního zákona tak teoreticky stačily hlasy 27 členů Panské sněmovny.¹¹¹ Vzdor tomuto aspektu k nám tak mimochodem prosincová ústava poprvé naplno přenášela ideu formální ústavy vyznačující se částečnou rigiditou s tím, že jakékoli velké změny politického systému Předlitavska nebyly možné bez souhlasu Panské sněmovny.

následně Sněmovnu lordů připravil o právo veta ve vztahu k projednávaným návrhům zákonů a posílil postavení Dolní sněmovny, která mohla návrh prosadit přes odpor Sněmovny lordů, pokud na něm setrvala ve třech zasedáních a od předložení návrhu uplynuly dva roky, ještě výrazněji pak v případě finančních zákonů, srov. k tomu např. LE SUEUR, A. – SUNKIN, M. – KHUSHAL MURKES, J. E. *Public Law. Text, Cases, and Materials*. 2. vydání. Oxford: Oxford University Press, 2013, s. 538–541.

¹⁰⁶ Například zmíněný návrh křesťanských sociálů počítal s tím, že nesouhlas nebo změny navržené Panskou sněmovnou by Poslanecká sněmovna mohla „přehlasovat“, pokud by s návrhem v původním znění vyslovila dvakrát po sobě souhlas Poslanecká sněmovna, viz BOYER, J. W. *Culture and Political Crisis in Vienna: Christian Socialism in Power, 1897–1918*, s. 619.

¹⁰⁷ UHR, J. *Bicameralism*, s. 490.

¹⁰⁸ PRAŽÁK, J. *Rakouské právo veřejné. Díl III: Ústava říšská*, s. 244–245; VAVŘÍNEK, F. *Výklad dnešního státního zřízení Království a zemí na Radě říšské zastoupených*, s. 629–631, ten ale kriticky upozorňoval na to, že řada zásadních pravidel s ústavními dopady může být měněna bez kvalifikovaného souhlasu obou komor, což dokladoval třeba na příkladu zákona o volebním řádu do Říšské rady, viz tamtéž, s. 630, což v podstatě platí i po více než 100 letech ve zcela jiném politickém a ústavním zřízení, než bylo předlitavské; na druhé straně nelze přehlédnout.

¹⁰⁹ § 15 odst. 2 základního zákona č. 141/1867 ř. z. a § 48 Jednacího řádu Panské sněmovny.

¹¹⁰ § 48 Jednacího řádu Panské sněmovny; za zmínku stojí, že bez přítomnosti alespoň 40 jejích členů nemohl předseda zahájit zasedání Panské sněmovny, viz § 21 Jednacího řádu Panské sněmovny.

¹¹¹ To bylo v dobové nauce s ohledem na celkový počet členů Panské sněmovny přijímáno s rozpaky, srov. PRAŽÁK, J. *Rakouské právo veřejné. Díl III: Ústava říšská*, s. 245 nebo VAVŘÍNEK, F. *Výklad dnešního státního zřízení Království a zemí na Radě říšské zastoupených*, s. 629.

3.2 Pravomoci Panské sněmovny v zákonodárném procesu

Panská sněmovna byla na rozdíl od dnešní horní komory společně s Poslaneckou sněmovnou a císařem také spolunositelkou řádné zákonodárné pravomoci ve všech oblastech, které ve smyslu § 11 zákona č. 141/1867 ř. z. spadaly do pravomocí předlitavské Říšské rady. V zákonodárném procesu tak měla stejnou váhu jako Poslanecká sněmovna. To jasně plynulo z § 13 odst. 2 zákona č. 141/1867 ř. z., podle něhož „*ke každému zákonu potřebí, aby se v příčině jeho obě sněmovny shodovaly a aby došel potvrzení císařského*“. To, že v zákonodárném procesu měla Panská sněmovna stejné postavení jako Poslanecká sněmovna, se ve skutečnosti projevovalo ve vícero směrech.

Panská sněmovna měla spolu s vládou a Poslaneckou sněmovnou zaprvé pravomoc zákonodárné iniciativy. Tu mohla vykonávat horní komora jako celek, návrh zákona však mohla předložit i skupina nejméně 10 členů Panské sněmovny.¹¹²

Zadruhé, na rozdíl od dnešní ČR¹¹³ nebyly návrhy zákonů obligatorně projednávány nejprve v Poslanecké sněmovně, ale mohly být nejprve projednány v Panské sněmovně. To platilo jak o návrzích, které iniciovala horní komora sama, tak o návrzích předkládaných vládou.¹¹⁴ Vláda, která už tehdy navrhovala větší část zákonů, tak měla uvážení, ve které komoře svůj návrh poprvé předloží, a to s přihlédnutím k politickým aspektům věci. Toto uvážení neplatilo pouze pro návrhy zákonů finančních¹¹⁵ a dále pro návrh zákona o odvodu branců, jež musela vláda přednostně předkládat v Poslanecké sněmovně.¹¹⁶ I když vývoj šel tím směrem, že vláda předkládala návrhy zákonů stále častěji nejprve do Poslanecké sněmovny, o pravidlo do roku 1918 nešlo.¹¹⁷

Zatřetí, pro projednávání návrhů zákonů v Panské sněmovně nebyla stanovena žádná (závazná ani pořádková) lhůta. Panská sněmovna tak mohla o návrzích jednat tak dlouho, jak si přála, tj. se stejnou volností jako Poslanecká sněmovna. Projednávání návrhu zákona v Panské sněmovně mohlo být díky tomu koncipováno do tří čtení, tedy obdobně jako v komoře dolní, s tím, že návrhy mohly být přikazovány k projednání ve výborech bez zásadních omezení.¹¹⁸ Tato okolnost umožňovala horní komoře, aby v souladu s výše zmíněnými myšlenkami teoretiků klasického konstitucionalismu skutečně promýšlela a případně korigovala návrhy zákonů, a to přesto, že v praxi vláda v některých případech využívala svého zvláštního vztahu s Panskou sněmovnou k tomu, aby projednávání návrhů co nejvíce urychlila.¹¹⁹ Opět ale nešlo o ústavní pravidlo, a když při přípravě ústavní listiny Československé republiky padlo rozhodnutí horní komoru podstatně omezit, projevilo se to na prvním místě právě tím, že byla zavedena lhůta pro pojednávání návrhů v Senátu, což je konstrukce, kterou máme v našem ústavním právu i dnes.¹²⁰

¹¹² § 26 Jednacího řádu Panské sněmovny; na rozdíl od Poslanecké sněmovny, kde se k předložení návrhu zákona vyžadoval souhlasný návrh skupiny alespoň 20 poslanců.

¹¹³ Srov. čl. 41 odst. 1 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústavy ČR.

¹¹⁴ PRAŽÁK, J. *Rakouské právo veřejné. Díl III: Ústava říšská*, s. 238.

¹¹⁵ Za ty byly považovány zejména zákony o státním rozpočtu, o státní účetní závěrce, zákony o státních půjčkách, zákony cizující majetek státu nebo zákony daňové.

¹¹⁶ § 30 Jednacího řádu Panské sněmovny a VAVŘÍNEK, F. *Výklad dnešního státního zřízení Království a zemí na Radě říšské zastoupených*, s. 622.

¹¹⁷ VAVŘÍNEK, F. *Výklad dnešního státního zřízení Království a zemí na Radě říšské zastoupených*, s. 589.

¹¹⁸ PRAŽÁK, J. *Rakouské právo veřejné. Díl III: Ústava říšská*, s. 240–244 a VAVŘÍNEK, F. *Výklad dnešního státního zřízení Království a zemí na Radě říšské zastoupených*, s. 622–624.

¹¹⁹ VAVŘÍNEK, F. *Výklad dnešního státního zřízení Království a zemí na Radě říšské zastoupených*, s. 588.

Začtvrté, v souladu s konceptem komory, která zadržuje, bez souhlasu Panské sněmovny nemohl být návrh žádného zákona schválen a stát se platným právem. Horní komora tedy měla skutečnou, „spolurozhodovací“ pravomoc. Panská sněmovna se samozřejmě mohla s návrhem zákona, který jí byl předložen nebo který jí postoupila Poslanecká sněmovna, ztotožnit.¹²¹ V takovém případě se návrh zákona bez zbytečného prodlení buď postupoval k projednání Poslanecké sněmovně, nebo pokud jej již Poslanecká sněmovna projednala a schválila, císaři k sankci.¹²² Horní komora ale mohla rovněž jakýkoli návrh zákona, který jí byl předložen, zamítnout. To platilo nejen o návrhu, který projednávala jako první, ale též o návrhu, který už před ní projednala a schválila Poslanecká sněmovna.¹²³ Pokud takový návrh nekonvenoval názoru prosté většiny přítomných členů Panské sněmovny při minimálním kvoru stanoveném na 40 členů horní komory, kteří složili přísahu,¹²⁴ projevila se v tomto momentu krystalicky zadržovací pravomoc Panské sněmovny. Usnesením, kterým se návrh zákona zamítá, končil každopádně legislativní proces a dotčený návrh zákona už nemohl být na témže zasedání horní komory předložen.¹²⁵ Panská sněmovna však také mohla k návrhu zákona, který jí byl postoupen Poslaneckou sněmovnou, uplatnit pozměňovací návrhy.¹²⁶ V takovém případě se návrh zákona vracel do Poslanecké sněmovny, která mohla na změny buď přistoupit, nebo je mohla odmítnout a setrvat na původním znění návrhu. V takovém případě se návrh postupoval opět Panské sněmovně a ta mohla návrh opět vrátit Poslanecké sněmovně. Proces výměny postojů mezi Panskou sněmovnou a Poslaneckou sněmovnou pak (nedošlo-li k zamítnutí návrhu v některé komoře) mohl trvat tak dlouho, dokud buď obě komory nedospěly ke znění, které bylo akceptovatelné pro obě, nebo se neukázalo, že takového znění nelze vůbec dosáhnout. Tento moment byl na symetrickém bikameralismu stále více kritizován, odpovídal však koncepci horní komory jako komory, který zadržuje. Určitá modifikace platila pouze pro návrhy zákonů finančních, zákonů o odvodu branců a naléhavé vládní návrhy zákonů. Při jejich projednávání se v případě nesouladu mezi postoji obou komor zřizovala paritně složená společná konference, která vyhotovovala společnou zprávu, která se následně předkládala oběma komorám.¹²⁷ Pro případ, že by ani tak nebylo možné dospět ke kompromisu, stanovoval § 13 odst. 3 zákona č. 141/1867 ř. z., že „nemohly-li by se obě sněmovny po několikeré poradě v některém zákoně finančním shodnouti o tu neb onu položku toho zákona aneb v zákoně o rekrutech o to, jak velký kontingent se má sebrati, pokládá se menší číslo za povolené“.

¹²⁰ Srov. zejména § 43 odst. 1 zákona č. 121/1920 Sb., kterým se uvozuje Ústavní listina Československé republiky, a článek 46 odst. 1 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústavy ČR; že jde o problém, který je dodnes vnímán jako palčivý, svědčí i nedávná debata provázející přijímání zákona č. 300/2017 Sb., stykového zákona.

¹²¹ PRAŽÁK, J. *Rakouské právo veřejné. Díl III: Ústava říšská*, s. 249–250.

¹²² Císař návrh zákona postoupený Říšskou radou mohl odmítnout sankcionovat, což bránilo tomu, aby se stal platným právem; znamenalo to fakticky absolutní veto hlavy státu, byť dobová nauka správně upozorňovala, že právně nejde o pouhé veto, „pouhou záповěď“ zákona přijatého parlamentem, ale o projev originární zákonodárné pravomoci panovníka, s nímž ji parlament v pravém slova smyslu sdílí, viz k tomu PRAŽÁK, J. *Rakouské právo veřejné. Díl III: Ústava říšská*, s. 251.

¹²³ Ibidem, s. 249–250.

¹²⁴ § 15 odst. 1 základního zákona č. 141/1867 ř. z. a § 48 Jednacího řádu Panské sněmovny.

¹²⁵ PRAŽÁK, J. *Rakouské právo veřejné. Díl III: Ústava říšská*, s. 249–250.

¹²⁶ Ibidem, s. 250.

¹²⁷ VAVŘÍNEK, F. *Výklad dnešního státního zřízení Království a zemí na Radě říšské zastoupených*, s. 627.

3.3 Pravomoci Panské sněmovny v rozpočtové a finanční oblasti

Souhlas Panské sněmovny byl nezbytný k přijetí státního rozpočtu, který tvořil přílohu zvláštního, každoročně přijímaného finančního zákona, s jehož zněním musela Panská sněmovna souhlasit.¹²⁸ V zásadním protikladu k dnešní situaci tak Panská sněmovna mohla návrh státního rozpočtu nejen formálně zamítnout, ale též jej změnit, což s sebou neslo možnost kteroukoli položku z rozpočtu vyjmout nebo snížit s tím, že pokud v této otázce nebylo mezi oběma komorami dosaženo shody v přiměřeném čase, platilo nižší číslo.¹²⁹ Souhlas Panské sněmovny byl dále nezbytný k povolení nových daní, které se státním rozpočtem bezprostředně souvisely, přesněji, společně s Poslaneckou sněmovnou dávala Panská sněmovna výkonné moci zmocnění k výběru daní, a to opět v rámci finančního zákona.¹³⁰ S uvedenými pravomocemi Panské sněmovny korespondovalo pak i to, že i Panská sněmovna se podílela na přezkumu závěrky státních účtů a udělovala podle § 11 písm. c) třetí věta zákona č. 141/1867 ř. z. absolutorium z plnění státního rozpočtu.

3.4 Pravomoci Panské sněmovny v oblasti mezinárodních a bezpečnostních vztahů

Zahraníční a obranná politika spadaly v systému prosincové ústavy do pravomocí císaře, přičemž měly v zásadě prerogativní povahu. Nešlo o nahodilost, nýbrž o podstatnou podmínku, na které v roce 1867 záviselo, zda bude František Josef I. souhlasit s tím, aby byl ústavní systém monarchie redefinován.¹³¹ Císař tak byl tím, kdo, jak uváděla dobová nauka, řídil prostřednictvím ministra zahraničních věcí, který byl jedním ze tří společných ministrů předlitavské i zalitavské části monarchie, mezinárodní styky celého Rakouska-Uherska.

Císaři tak vykonával jménem Říše i *ius tractatum*. Proces uzavírání mezinárodních smluv byl však ojedinělou oblastí, do které v rámci zahraniční politiky v systému prosincové ústavy ingeroval parlament. Jak totiž – zřejmě opět pod vlivem belgické ústavy z roku 1831¹³² – stanovil § 11 písm. a) zákona č. 141/1867 ř. z. ve spojení s § 6 zákona č. 145/1867 ř. z., o užívání moci vládní a vykonávací, uzavřít některé druhy mezinárodních smluv¹³³ mohl císař pouze se souhlasem Říšské rady, a tedy obou jejích komor.¹³⁴

¹²⁸ Ibidem, s. 679.

¹²⁹ PRAŽÁK, J. *Rakouské právo veřejné. Díl III: Ústava říšská*, s. 212–213.

¹³⁰ Ibidem, s. 214–217.

¹³¹ BLED, J. P. *François-Joseph*, s. 378–379.

¹³² Srov. její čl. 68 alinea 2; srovnatelné ustanovení k nám přebíral už § 48 návrhu ústavy ústavodárného říšského sněmu.

¹³³ To platilo podle § 11 písm. a) základního zákona č. 141/1867 ř. z., jmenovitě o smlouvách obchodních, dále o smlouvách, jimiž by se říši nebo některé části její uložilo nějaké břemeno, o smlouvách, jimiž by se některým občanům říše ukládal nějaký závazek, a konečně o smlouvách, jimiž by se stala nějaká změna v obvodu Předlitavska; už tehdy v praxi vznikaly spory o to, zda určitá mezinárodní smlouva mezi takové smlouvy spadá, jak o tom svědčí případ mezinárodní konvence o automobilovém provozu ze dne 11. října 1909, která, i když nepochybně zaváděla povinnost pro občany, nebyla při své ratifikaci předložena k vyslovení souhlasu parlamentu a do vnitrostátního práva byla promítnuta předpisy ministerstev vnitra.

¹³⁴ Za zmínku stojí, že použitá formulace „uzavřít“, respektive „náležít činiti“ státní smlouvy je mnohem uspokojivější než formulace, že hlava státu ratifikuje mezinárodní smlouvy, která se objevuje po roce 1918 a která je s ohledem na rozmanitost způsobů, jimiž může stát v mezinárodním právu vyjádřit souhlas s tím, že bude určitou mezinárodní smlouvou vázán, na první pohled zužující.

Ustanovení § 11 písm. a) základního zákona č. 141/1867 ř. z., které mimochodem jasně dokládá, že kořeny článku 49 dnešní Ústavy navzdory všem tezím o ústavní diskontinuitě sahají do časů monarchie, tedy parlamentu umožňovalo korigovat postoje výkonné moci v rámci zahraniční politiky.¹³⁵ Předpoklady Panské sněmovny pro takové korigování byly formálně o to vyšší, že, jak už víme, mezi jejími členy se vyskytovaly osoby, které měly zkušenosti z oblasti mezinárodních vztahů.¹³⁶ V agendě Panské sněmovny představovala skutečně tato činnost poměrně nepřehlédnutelnou složku, a to až do konce monarchie.

Předchozí ani následný souhlas ani jedné z komor nebyl na druhé straně podle prosincové ústavy nutný ani k vyhlášení války, ani k uzavření míru. Rozhodování o uplatňování klíčových pravomocí státu, tedy *ius ad bellum* a *ius ad pacem*, náleželo ve smyslu § 5 zákona č. 145/1867 ř. z., o užívání moci vládní a vykonávací, mezi výlučné pravomoci císařovy. Do této sféry nebyl tedy parlament po celou dobu platnosti prosincové monarchie vpuštěn, což se osudově projevilo v roce 1914, kdy císař na naléhání válečné strany vyhlásil válku Srbsku, která se oproti očekávání válečné strany změnila z krátkého lokálního konfliktu v dlouhodobý konflikt globální, který monarchie nepřezila.¹³⁷ Do říše ahistorického „co by kdyby“ spadá ovšem otázka, zda by ingerence parlamentu na přijatém rozhodnutí, které dalo do pohybu světové dějiny, něco změnila.¹³⁸

3.5 Pravomoci Panské sněmovny ve vztahu ke kontrole výkonné moci

Fakt, že Předlitavsko se v prosincové ústavě rozhodlo pro symetrický bikameralismus, s sebou nesl i to, že horní komora se mohla podílet na kontrole výkonné moci ve stejném rozsahu jako komora dolní. S ohledem na úzké vztahy Panské sněmovny s výkonnou mocí, jakož i možnost výkonné moci povolávat až do roku 1907 nové dědičné i doživotní členy bez početního omezení, nebyla silná forma přímé kontroly ze strany Panské sněmovny příliš pravděpodobná, možnost vykonávat ji ale reálně politickou hodnotu měla. Právě na poli odpovědnosti výkonné moci docházelo přitom po dobu platnosti prosincové ústavy k posunům, které Předlitavsko vedly ke stále výraznější kontrole,¹³⁹ jakkoli až do konce monarchie bylo kriticky uváděno, že vláda dokáže tuto kontrolu v každodenním politickém životě mařit.¹⁴⁰ Ač samotný panovník byl na základě článku 1

¹³⁵ Zdůraznit je navíc třeba to, že souhlas s uzavřením mezinárodní smlouvy, která měla zavazovat celou Říši, tedy Předlitavsko i Zalitavsko, musel vyslovit i parlament zalitavské části Říše, který byl rovněž dvoukomorový, takže rozhodování o vyslovení souhlasu s mezinárodní smlouvou, a tedy i jejich parlamentní přezkum, probíhal vlastně na čtyřech místech.

¹³⁶ K vyslovení souhlasu s uzavřením mezinárodní smlouvy postačoval v Panské sněmovně souhlas nadpoloviční většiny přítomných členů Panské sněmovny při přítomnosti alespoň 40 členů, kteří složili přísahu.

¹³⁷ Srov. nově např. MACMILLAN, M. *The War That Ended Peace. How Europe Abandoned Peace for the First World War*. London: Profile Books, 2013, s. 511–539, český např. PROKŠ, P. *Habsburskové a Velká válka*. Praha: Naše vojsko, 2011, s. 74–102.

¹³⁸ S ohledem na rozložení sil v Poslanecké sněmovně i Panské sněmovně Předlitavska v roce 1914 není zdaleka jisté, že by Parlament souhlas s vyhlášením války nevyslovil; tím by však toto historicky zásadní rozhodnutí nebylo legitimizováno jen dynasticky, ale i demokraticky; za zmínku stojí, že v těch státech, kde k rozhodnutí vyhlásit válku parlamenty souhlas dávaly, byl tento souhlas dán.

¹³⁹ Srov. VAVŘÍNEK, F. *Výklad dnešního státního zřízení Království a zemí na Radě říšské zastoupených*, s. 588, kde tento bystrý pozorovatel předlitavského politického systému uvádí, že v předlitavské ústavní praxi se vytvořilo takřka ústavní pravidlo, že „*ministerstvo má odstoupiti, ztratí-li důvěru*“ parlamentu, a to především Poslanecké sněmovny, a dále s. 672–673, kde konstatuje, že v jeho době již „*vláda uznává povinnost odpovídati před parlamentem za celou vládní činnost*“.

základního zákona č. 145/1867 ř. z. označen za posvátného, neporušitelného a neodpovědného,¹⁴¹ článek 2 téhož základního zákona výslovně zakotvoval, že moc vládní může císař vykonávat jen „*skrže odpovědné ministry a skrže úředníky a zřízence pod nimi postavené*“. S výjimkou symbolického vymezení postavení císaře, které tehdy už mohlo působit poněkud anachronicky,¹⁴² nastoupila prosincová ústava v zásadě cestu vycházející z klasických principů parlamentního systému, který s sebou nese i kontrolu parlamentu nad výkonnou mocí.¹⁴³

Okruh standardních instrumentů, které za účelem kontroly výkonné moci obě komory Říšské rady měly, vypočítával článek 21 zákona č. 141/1867 ř. z. Ten stanovil, že každá komora „*má právo, ministry ve všem, čeho obor působnosti její vyhledává, interpelovati, správní výkony vládní zkoušeti, v příčině petic došlých zprávy na vládě žádati, komise jmenovati, jimž ministeria jsou povinna náležitou informaci vydati, a mínění ve způsobě adres nebo resolucí pronášeti*“. Stejně jako dnes tak bylo možné ke kontrole výkonné moci využívat předně institut interpelací. Ty mohly směřovat nejen vůči ministrům jako členům vlády, ale rovněž vůči hlavám všech ústředních orgánů státní správy. Jde-li o Panskou sněmovnu, právo interpelovat tyto představitele výkonné moci bylo garantováno každému jejímu členu, na rozdíl od dneška však takovou interpelaci, kterou bylo třeba podávat prostřednictvím předsedy komory, a to písemně, musela podpisem podpořit skupina alespoň deseti členů Panské sněmovny.¹⁴⁴ Ministři nebo hlavy ústředních orgánů státní správy byli na základě Jednacího řádu Panské sněmovny povinni na vznesené interpelace odpovědět, případně odůvodnit, proč odpověď odmítají, v čemž byla spatřována přednost předlitavské úpravy oproti jiným úpravám středoevropským.¹⁴⁵ Jistou vadou na kráse právní úpravy interpelací však bylo, že (jak je tomu dodnes) nebyla předepsána lhůta, ve které jsou ministři a hlavy ústředních orgánů státní správy povinni na vznesené interpelace odpovědět, jednací řád současně nepřipouštěl vést rozpravu o tom, zda bude v komoře vedena debata o odpovědi, která byla na interpelaci dána.¹⁴⁶ Komora mohla dále vést rozpravu o „*správních výkonech vládních*“, která

¹⁴⁰ Srov. WICKHAM-STEED, H. *The Habsburg Monarchy*, s. 121, který hovořil přímo o politické korupci, jejíž podstatou je, že „*vláda složená z úředníků jmenovaných císařem si kupuje většiny tím, že dělá ústupky s ohledem na zájmy, které reprezentují [politické – doplnil J. M.] strany nebo které si přejí prosazovat jednotliví vůdci stran*“; tento rys je ale (nejen) pro středoevropské prostředí typický i po více než 100 letech, takže zřejmě nelze tvrdit, že by šlo o něco, co bylo výlučně „*rakouské*“.

¹⁴¹ Který v tomto ohledu opakoval dikci obsaženou již v Pillersdorfově ústavě a jejímž vzorem byl nejspíše článek 13 francouzské Ústavní charty z roku 1814, podle kterého je král Francie a Navarry „*neporušitelný (nedotknutelný) a posvátný*“; liberálnější belgická ústava z roku 1831 ve svém článku 63 uváděla pouze to, že král Belgičanů je „*neporušitelný (nedotknutelný)*“.

¹⁴² Anachronicky pochopitelně ve srovnání se západní Evropou, oproti Evropě východní (Rusko) nebo jižní rozhodně o anachronismus nešlo; to vlastně dobře koresponduje s tím, že v obecnějším politologickém hodnocení bylo politický systém monarchie po prosincové ústavě možné řadit do pomyslného středu mezi tehdy avantgardní liberální politické režimy známé z Británie nebo Francie na straně jedné, a tradicionalisticky autoritativní státy Evropy východní a jižní, čímž jakoby se přesně potvrzovala povaha monarchie jako vzorového reprezentanta Evropy „*střední*“ ve všech ohledech, viz k tomu BLED, J. P. *François-Joseph*, s. 379.

¹⁴³ Byť za platnosti prosincové ústavy nikdy nedošlo k úplné parlamentarizaci vlády, která by znamenala, že by byla složena výlučně z představitelů parlamentní většiny a opírala se o její důvěru a podporu, viz VAVŘÍNEK, F. *Výklad dnešního státního zřízení Království a zemí na Radě říšské zastoupených*, s. 663.

¹⁴⁴ § 57 Jednacího řádu Panské sněmovny.

¹⁴⁵ VAVŘÍNEK, F. *Výklad dnešního státního zřízení Království a zemí na Radě říšské zastoupených*, s. 620.

¹⁴⁶ *Ibidem*, s. 620.

s sebou nesla nejen možnost vyžadovat si od představitelů výkonné moci odpovídající vysvětlení, ale též z vlastního podnětu „*bráti úkony ty co do jich správnosti na přetřes*“. I když z dnešního pohledu se parlamentní rozprava jako nástroj kontroly může jevit jako nepřilíš radikální nástroj, J. Pražák považoval ve své době takovou rozpravu za účinný prostředek kontroly výkonné moci parlamentem, v čemž mohl hrát roli i vzestup významu veřejného mínění.¹⁴⁷ S možností obou komor vést rozpravu o správních výkonech vládních přímo souvisela i možnost zřizovat vyšetřovací komise. Tu měla podle svého Jednacího řádu i Panská sněmovna. Taková komise mohla vyžadovat vysvětlení od ministrů a hlav ústředních orgánů státní správy, které mohla zvat na svá jednání a vyžadovat si od nich veškerá nutná vyjádření a informace.¹⁴⁸ Na úrovni obou komor bylo možné za účelem kontroly výkonné moci využít také institut adres a rezolucí, naší terminologií usnesení, jimiž ta která komora vyzývala vládu, aby k té které otázce zaujala určitý postoj nebo aby veřejné politiky přízpůsobila přáním komory. V systému, kdy komory nedisponovaly pravomocí vyslovit vládě nedůvěru, byly však adresy a rezoluce pokládány v právní rovině za prostředky velice málo účinné v tom rozsahu, ve kterém vláda nebyla na základě ústavy povinna se dle pokynů a přání vyjádřených komorami jednoznačně řídit. Adresami se obě komory mohly na druhé straně obracet dokonce i na císaře.¹⁴⁹ Mezi mechanismy, které přispívaly ke kontrole vlády, lze počítat i přezkum petic. K jejich podávání byly na základě článku 11 zákona č. 142/1867 ř. z. oprávněny jak veškeré fyzické osoby, tak také některé osoby právnické, totiž spolky a korporace. Platilo však, že předkládat petice oběma komorám parlamentu bylo možné jen prostřednictvím členů příslušné komory, což se v praxi také skutečně dělo.¹⁵⁰

Nejsilnějším nástrojem kontroly výkonné moci ze strany parlamentu byla ale v systému prosincové ústavy možnost podat proti konkrétnímu ministrovi¹⁵¹ zvláštní obžalobu, na jejímž základě mohla být konstatována ministrova odpovědnost za zaviněné porušení říšské ústavy, zemských zřízení nebo běžného zákona. Tato obžaloba do určité míry kompenzovala to, že předlitavské ústavní právo ani po prosincové ústavě neznalo institut vyslovení nedůvěry vládě a principy plné politické kontroly parlamentu nad vládou se prosazovaly pozvolna. Základní znaky „státoprávního“ deliktu ministra byly vymezeny v zákoně č. 101/1867 ř. z. Tento zákon, který po letech neoabsolutismu, kdy vláda a ministři odpovídali výlučně císaři, vrátil na scénu i jinou odpovědnost těchto politických činitelů, nebyl se vstupem prosincové ústavy v platnost zrušen, ale naopak ovlivnil redakci článku 9 zákona č. 145/1867 ř. z. Ten ministrům uložil, aby „*výkony vládní, připadající v obor jejich působnosti úřední, byly dle ústavy a zákona*“.¹⁵² Pokud by bylo v řízení o obžalobě shledáno, že se ministr aktivním jednáním nebo opomenutím deliktu skutečně dopustil, mohl být vyloučen z korunní rady, být propuštěn ze státní služby nebo mohl dočasně pozbyt politických práv.¹⁵³ Řízení mohlo být navíc spojeno

¹⁴⁷ PRAŽÁK, J. *Rakouské právo veřejné. Díl III: Ústava říšská*, s. 226.

¹⁴⁸ *Ibidem*.

¹⁴⁹ PRAŽÁK, J. *Rakouské právo veřejné. Díl III: Ústava říšská*, s. 225.

¹⁵⁰ § 58 Jednacího řádu Panské sněmovny a Pražák, J. *Rakouské právo veřejné. Díl III: Ústava říšská*, s. 225.

¹⁵¹ Případně proti úředníkovi pověřenému samostatným řízením ministerstva.

¹⁵² K pojetí deliktu viz VAVŘÍNEK, F. *Výklad dnešního státního zřízení Království a země na Radě říšské zastoupených*, s. 663–665.

¹⁵³ PRAŽÁK, J. *Rakouské právo veřejné. Díl III: Ústava říšská*, s. 372–374.

s řízením trestním, dopustil-li by se ministr současně trestného činu ve smyslu trestního zákoníku, a také s řízením o náhradu škody, kterou by ministr případně způsobil.¹⁵⁴ Pro symetrický bikameralismus Předlitavska bylo příznačné, že obžalobu mohla v zasedání, které následovalo bezprostředně poté, co se měl ministr porušení ústavy nebo zákona dopustit, podat nejen Poslanecká sněmovna, ale i Panská sněmovna. Návrh na podání obžaloby mohl v jejím rámci iniciovat každý její člen, aby se ale o návrhu jednalo, muselo návrh podpisem podpořit dvacet členů horní komory.¹⁵⁵ V případě, že by se takový návrh objevil, byl předseda horní komory povinen zařadit návrh do osmi dnů na program schůze komory, která se na podání obžaloby mohla usnést jen kvalifikovanou většinou dvou třetin přítomných členů při kvoru 40 členů, kteří složili přísahu.¹⁵⁶ Pokud by usnesení o podání obžaloby padlo, byl předseda komory povinen informovat o tom císaře a současně uvědomit předsedu Státního dvora soudního (*Staatsgerichtshof*).¹⁵⁷ Právě to byl totiž zvláštní orgán soudního typu, jemuž bylo vedení řízení proti ministru, který byl podáním obžaloby automaticky suspendován z funkce, svěřeno.¹⁵⁸ Předlitavské ústavní právo tedy řízení o obžalobě pro státoprávní delikt nesvěřilo samotné horní komoře, jako tomu bylo jinde,¹⁵⁹ nýbrž přistoupila ke zřízení tohoto zvláštního kvazi-soudního orgánu. Ten byl složen z celkem 24 členů, které z řad předlitavských občanů, již poskytovali záruky nezávislosti a byli práva znalí a jimiž tedy byli v zásadě pouze soudci nebo profesori práva, volila po dvanácti vždy každá komora Říšské rady.¹⁶⁰ Jak uváděl F. Vavřínek, toto řešení bylo nezbytné, jelikož Panská sněmovna se svými speciálními vztahy k vládě by nebyla nestranným soudem.¹⁶¹

3.6 Jmenovací pravomoci Panské sněmovny

Jak dokládá role Panské sněmovny při konstituování Státního soudního dvora, podílela se Panská sněmovna i na ustavování některých dalších orgánů, a to zejména zvláštních soudních těles, která v předlitavském ústavním systému existovala. Kromě volby členů Státního soudního dvora, jehož význam zůstal teoretický, jelikož žádná obžaloba pro státoprávní delikt za prosincové ústavy vznesena nebyla,¹⁶² se Panská sněmovna

¹⁵⁴ Ibidem, s. 369–372 a VAVŘÍNEK, F. *Výklad dnešního státního zřízení Království a země na Radě říšské zastoupených*, s. 663–667.

¹⁵⁵ PRAŽÁK, J. *Rakouské právo veřejné. Díl III: Ústava říšská*, s. 364–365.

¹⁵⁶ Ibidem, s. 365.

¹⁵⁷ Ibidem, s. 366; slabinou zákona byla však to, že členy Státního dvora soudního měl za účelem vedení řízení svolávat předseda tohoto dvora, toho však měli členové soudu podle zákona teprve sami volit, takže se dovozovalo, že zřejmě předseda komory, které obžalobu vznesl, musel nejprve sám svolat členy dvora, aby si zvolili předsedu, jinak by celá úprava byla nefunkční, viz VAVŘÍNEK, F. *Výklad dnešního státního zřízení Království a země na Radě říšské zastoupených*, s. 669.

¹⁵⁸ Ibidem; za zmínku stojí, že v současném řízení pro velezradu nebo pro hrubé porušení Ústavy nebo jiné součástí ústavního pořádku proti prezidentu republiky ve smyslu článku 65 Ústavy se s takovým suspendováním nepočítá, ač pravomoci prezidenta republiky by mohly v souladu s článkem 66 Ústavy v takovém případě snadno přecházet na předsedu vlády a předsedu Poslanecké sněmovny/Senátu.

¹⁵⁹ Například podle článku 55 francouzské Ústavní charty z roku 1814 sloužící jako referenční standard pro konzervativní politické systémy, ale též podle ústavních zákonů třetí republiky.

¹⁶⁰ PRAŽÁK, J. *Rakouské právo veřejné. Díl III: Ústava říšská*, s. 366–367; k povaze tohoto soudu i VAVŘÍNEK, F. *Výklad dnešního státního zřízení Království a země na Radě říšské zastoupených*, s. 670–673.

¹⁶¹ VAVŘÍNEK, F. *Výklad dnešního státního zřízení Království a země na Radě říšské zastoupených*, s. 670.

¹⁶² Zatímco v Poslanecké sněmovně byla možnost vznesení takové obžaloby vícekrát alespoň nadhozena,

výrazně uplatňovala při konstituování Říšského soudu (*Reichsgericht*). Ten dnes v české právněhistorické paměti žije ve stínu Správního dvora soudního (*Verwaltungsgerichtshof*) přestože skutečně fungoval a rozvinul významnou rozhodovací činnost na půdorysu, který zřetelně předznamenává pozdější ústavní soudnictví, jak se o tom už v té době také otevřeně hovořilo.¹⁶³ V rámci svých základních atribucí rozhodoval Říšský soud předně o kompetenčních sporech ve veřejném právu v širokém slova smyslu a dále o sporech o nárocích na stát nebo jednotlivé země Předlitavska.¹⁶⁴ Skutečným předobrazem konkrétní kontroly ústavnosti byla však pravomoc tohoto soudu rozhodovat po vyčerpání běžných opravných prostředků o stížnostech státních občanů na porušení jejich politických práv, jimiž byla chápána především práva garantovaná v základním zákoně č. 142/1867 ř. z., ze strany orgánů výkoné moci. V případě porušení těchto práv se sice Říšský soud omezoval pouze na deklarování tohoto porušení, dovozovala se však povinnost výkoné moci reformovat podle nálezu dotčené podzákonné právní akty a správní rozhodnutí.¹⁶⁵ Všech 12 přisedících Říšského soudu a čtyři náhradníky jmenoval formálně na doživotí císař, činil tak ale na návrh obou komor parlamentu, z nichž každá byla oprávněna navrhnout polovinu přisedících a polovinu náhradníků. To Panská sněmovna také pravidelně činila.¹⁶⁶

3.7 Shrnutí

Pro posouzení skutečného významu horní komory jakéhokoli parlamentu není zdaleka důležité jen to, jaké pravomoci jí dávají právní úpravy jednotlivých států, nýbrž i to, zda je dotčená horní komora skutečně vykonává, v jakém rozsahu dokáže prosazovat samostatnou politiku a do jaké míry je vnímána jako legitimní činitel v politickém systému.¹⁶⁷ V tomto ohledu Panská sněmovna stále na přesné vyhodnocení čeká.¹⁶⁸ Vydeme-li z dobových názorů, F. Vavřínek se před první světovou válkou klonil k názoru, že větší význam v politickém systému nabývala Poslanecká sněmovna, a to proto, že jako přímo volená komora daleko přesněji odrážela vůli občanů. S tím podle něj souviselo, že do Poslanecké sněmovny se přesouvala rozprava o nejdůležitějších veřejných otázkách, která byla mnohem polarizovanější než zpravidla krátká a mrtvá debata v Panské sněmovně, a vláda celkově daleko pozorněji sledovala, zda má důvěru Poslanecké

v Panské sněmovně se tak za 50 let její existence zřejmě nikdy nestalo, jak o tom svědčí i velmi kritická poznámka Vojtěch Šternberka v článku *U hrobu Panské sněmovny* (ŠTERNBERK, V. *U hrobu Panské sněmovny. Union*. Citováno podle *Národní listy*. 31. 10. 1918).

¹⁶³ VAVŘÍNEK, F. *Výklad dnešního státního zřízení Království a zemí na Radě říšské zastoupených*, s. 711; inspirací pro zřízení tohoto soudu byla frankfurtská ústava ze dne 28. března 1848, k níž tak celkově sahají počátky moderního ústavního soudnictví ve střední Evropě, jde tak o dobu, kdy H. Kelsen ani F. Weyr nebyli ještě ani na světě; určitá inspirace byla ale hledána i v Nejvyšším soudu USA a Spolkovém soudu Švýcarska, viz VAVŘÍNEK, F. *Výklad dnešního státního zřízení Království a zemí na Radě říšské zastoupených*, s. 704.

¹⁶⁴ PRAŽÁK, J. *Rakouské právo veřejné. Díl III: Ústava říšská*, s. 304–321.

¹⁶⁵ *Ibidem*, s. 321–332.

¹⁶⁶ PRAŽÁK, J. *Rakouské právo veřejné. Díl III: Ústava říšská*, s. 300.

¹⁶⁷ UHR, J. *Bicameralism*, s. 489–490.

¹⁶⁸ Jak nedávno opět konstatoval RUMPLER, H. Chancen und Grenzen des Parlamentarismus in der Konfliktzone zwischen cisleithanischem Reichszentralismus und böhmischer Landesautonomie. In: ADELGASSER, F. et al. *HOHES HAUS! 150 Jahre moderner Parlamentarismus in Österreich, Böhmen, der Tschechoslowakei und der Republik Tschechien im mitteleuropäischen Kontext*. Wien: OAW, 2014, s. 17.

sněmovny.¹⁶⁹ Týž názor sdílel zjevně i ministerský předseda předlitavské vlády von Beck, který při rozpravě o zavedení všeobecného volebního práva v roce 1907 připustil, že v posledním desetiletí význam Panské sněmovny klesal.¹⁷⁰ Panská sněmovna se přesto nestala pouhým přívažkem Poslanecké sněmovny. Jak uváděl i F. Vavřínek, i před první světovou válkou bylo neoddiskutovatelné, že Panská sněmovna je pádným článkem ústavodárného i zákonodárného procesu přinejmenším v tom, že zadržovala návrhy usnesené Poslaneckou sněmovnou, a to zejména v případech, kdy se vědělo, že císař by s uvedenými návrhy nevyslovil souhlas.¹⁷¹ O správnosti tohoto náhledu svědčí historie zavedení všeobecného volebního práva pro muže.¹⁷² Moderní badatelé ale zpravidla odmítají názor, že by Panská sněmovna byla jen pouhou brzdou oproti dynamické dolní komoře.¹⁷³ Dokládají, že Panská sněmovna se za platnosti prosincové ústavy stala opakovaně centrem politického aktivismu, jak tomu bylo např. v 70. letech 19. století při hledání nového vztahu mezi státem a církvemi nebo při přijímání zákona upravujícího stavební živnosti.¹⁷⁴ Na scénu se Panská sněmovna vracela i po roce 1907, kdy zavedení všeobecného volebního práva pro muže nahrávalo vzestupu Poslanecké sněmovny. Ač v letech 1911–1914 zamítla Panská sněmovna jen čtyři z celkem 83 jí předložených návrhů zákonů,¹⁷⁵ zásadně odchylný postoj měla například v roce 1913 k předloham daňových zákonů a ke změně služební pragmatiky pro státní úředníky, což mělo politické dopady. A za první světové války poté, co byla obnovena činnost Říšské rady, která byla uzavřena s vypuknutím války dne 25. července 1914, se z Panské sněmovny stalo jedno z důležitých center, kde se hledalo i nové uspořádání politického systému monarchie.¹⁷⁶ Vliv mělo i to, že Poslanecká sněmovna věděla, že její návrhy a politické postoje mohou být revidovány nebo odmítnuty Panskou sněmovnou. I když tedy pravomoci Panské sněmovny, jak byly formulovány *in books*, umožňovaly horní komoře hrát patrně silnější roli, než jak tomu bylo *in action*, zdaleka nešlo o komoru, jejíž význam by byl pouze symbolický nebo která by byla pouze pojistkou pro případy výkyvů v činnosti parlamentu. Jestliže současníci mohli Panské sněmovně vyčítat příliš elitní povahu, což mohlo v časech volání po další demokratizaci zeslabovat její politickou legitimitu, z hlediska kategorií politologie šlo nepochybně o komoru silnou, se kterou muselo být v politickém systému skutečně počítáno.¹⁷⁷

¹⁶⁹ VAVŘÍNEK, F. *Výklad dnešního státního zřízení Království a zemí na Radě říšské zastoupených*, s. 588–589.

¹⁷⁰ *Národní listy*, 11. ledna 1907.

¹⁷¹ VAVŘÍNEK, F. *Výklad dnešního státního zřízení Království a zemí na Radě říšské zastoupených*, s. 589.

¹⁷² K tomuto návrhu se většina v Panské sněmovně nejprve výrazně vymezila. K jeho přijetí pak došlo až poté, co dal sám realisticky uvažující císař najevo, že tento návrh podporuje, viz např. BOROVIČKA, M. – KAŠE, J. – KUČERA, J. P. – BĚLINA, P. *Velké dějiny země Koruny české. Díl XII.b (1890–1918)*. Praha: Paseka, 2012, s. 206–212.

¹⁷³ BOYER, J. W. *Culture and Political Crisis in Vienna: Christian Socialism in Power, 1897–1918*, s. 332.

¹⁷⁴ *Ibidem*, s. 332.

¹⁷⁵ SCHEFBECK, G. Zur Entstehung des Bundesrates. In: SCHAMBECK, H. (ed.). *Bundesstaat und Budensrat in Österreich*. Wien: Verlag Österreich, 1997, s. 304 citováno podle KYSELA, J. *Dvoukomorové systémy. Teorie, historie a srovnání dvoukomorových parlamentů*, s. 359.

¹⁷⁶ BOYER, J. W. *Culture and Political Crisis in Vienna: Christian Socialism in Power, 1897–1918*, str. 332.

¹⁷⁷ Výmluvným svědectvím o tom je fakt, že právě v reakci na zkušenost s Panskou sněmovnou bylo třeba v nástupnickém Československu postavení horní komory koncipováno tak, aby horní komora už nikdy takovou roli hrát nemohla; k tomu viz zejména KOUŘIMSKÝ, J. *Postavení československého Senátu v politickém systému První republiky*, s. 25–39; jak bylo uvedeno v pozn. pod čarou č. 106, úvahy o oslabení Panské sněmovny se za první světové války objevily ještě v rámci Předlitavska.

ZÁVĚR

Předkládaný článek je nadepsán otázkou, zda konstrukce Panské sněmovny v předlitavské prosincové ústavě může sloužit i jako východisko pro debatu o budoucnosti Senátu Parlamentu ČR, která se vede prakticky od okamžiku, kdy se Senát v Ústavě ČR objevil, a která může vlivem nejnovějšího politického a společenského vývoje nabrat na intenzitě. Podle názoru autora tohoto článku jako určité východisko sloužit může s tím, že ohlédnutí za Panskou sněmovnou poukazuje na dvě zásadní okolnosti.

Zaprvé, historie Panské sněmovny jasně prokazuje, že ač myšlenky otců klasického konstitucionalismu pocházejí z dob, kdy cesta k moderní společnosti byla stále na svém začátku, což už v roce 1867 neplatilo, a tím méně to platí v roce 2017, dává smysl, když je horní komora skutečně konstruována tak, aby se její složení významně lišilo od složení komory dolní. Pouze to garantuje, že horní komora je vnímána jako těleso, které má v politickém systému vlastní váhu. Je-li současně zajištěno, že mezi členy horní komory jsou osoby, které mají nespornou odbornou způsobilost relevantní z hlediska hlavních otázek, o nichž se v horní komoře rozhoduje, a které se současně vyznačují samostatným úsudkem, jenž není závislý jen na postojích politické strany nebo hnutí, za které kandidovaly, pokud to pochybnosti o přidané hodnotě horní komory zcela nevylučuje, tedy je to přinejmenším výrazně omezuje. Význam složení horní komory pro identifikaci občanů s horní komorou a pro vědomí jejího smyslu přitom objevila už první československá republika. V té bylo složení horní komory, v rámci záměru roli horní komory v politickém systému podstatně omezit, koncipováno tak, že se horní komora jevila v podstatě jako kopie komory dolní. To se rychle odrazilo na nevysokém významu a hodnocení této horní komory. Problémy se však v tomto ohledu nevyhýbají ani Senátu Parlamentu dnešní ČR, ač ten pouhou kopií Poslanecké sněmovny není. I jemu je ale vyčítáno, že v něm v rozporu s předpoklady nejsou výrazněji zastoupeny skutečné osobnosti, které by do rozhodovacího procesu byly s to vnášet potřebnou přidanou hodnotu, nebo to, že největší část jeho členů se přes možnost kandidatur nezávislých kandidátů a většinový volební systém stejně rekrutuje z osobností nominovaných hlavními politickými stranami a hnutími.¹⁷⁸ V dnešní situaci v podmínkách plně demokratického politického systému, který politickou legitimitu odvozuje především od mandátu založeného přímo občany, by ale bylo zřejmě iluzorní navrhnout návrat ke koncepci horní komory, kde členství vzniká na základě principu virility a jmenování. Tak je tomu nejen proto, že v dobách „tekuté modernity“ je složité identifikovat nesporné společenské autority a elity, ale též toho, kdo by měl případně takové osoby jmenovat. Způsoby, jak zajistit odlišné složení horní komory, je tak zřejmě nutné hledat jinde. Už za první československé republiky se v tomto směru proto uvažovalo o dvou jiných možnostech, a to o proměně horní komory v orgán, který reprezentuje regionální a lokální prvek, nebo v orgán, který reprezentuje různé socio-profesní zájmy a skupiny.¹⁷⁹

¹⁷⁸ Viz např. dodnes relevantní výměnu mezi Jiřím Peheem a Janem Kellerem vedenou na stránkách *Literárních novin*, která je částečně dostupná z: <<http://www.pehe.cz/clanky/2005/ma-existence-senatu-smysl>>.

¹⁷⁹ Od 20. let se v první československé republice vážně debatovalo o transformaci Senátu na hospodářský Senát, aniž by to nutně znamenalo akceptaci korporativismu fašistického ladění, viz k tomu zejména KOUŘIMSKÝ, J. *Postavení československého Senátu v politickém systému První republiky*, s. 80–89.

Zatímco idea horní komory jako socio-profesní reprezentace nenašla zřejmě i pod vlivem diskreditace v některých fašistických režimech výrazný ohlas,¹⁸⁰ regionalizace horních komor není po roce 1945 zdaleka neobvyklá. I když někde zřejmě takové horní komory fungují v politickém systému lépe (Francie¹⁸¹) než jinde (Itálie¹⁸²) a i když lze tvrdit, že reprezentace regionálních zájmů v komoře, jež má spoluvytvářet názor celého politického národa, má politicko-filozoficky své slabiny, nelze přehlížet, že český Senát je v nemalém rozsahu svým složením *via facti* regionalizován už dnes.¹⁸³ Klíčovým problémem i tak nadále může být, jak dosáhnout toho, aby se horní komora vyznačovala nespornou odbornou způsobilostí, jako tomu bylo u Panské sněmovny.

Zadruhé, za situace, kdy postavení a pravomoci Panské sněmovny byly v systému symetrického bikameralismu přinejmenším *de iure* shodné s postavením a pravomocemi Poslanecké sněmovny, nebylo možné pochybovat o tom, že tato komora význam má a že tedy není ve smyslu toho, co dělá, komorou nadbytečnou nebo užitečnou jen výjimečně. Autor tohoto článku opět nehodlá navrhnout návrat k plně symetrickému bikameralismu, který během 20. století většina evropských států v zájmu zrychlení rozhodování a snazšího prosazování většinových politických postojů opustila. Přesto existují určité prvky, které by zřejmě stálo do našeho značně asymetrického bikameralismu vnést, aniž by způsobily revoluci ve *statusu quo*, a o nichž by stálo za to debatovat při příležitosti revize našich ústavních textů.¹⁸⁴

Předně, na místě je nesporně zvažovat prodloužení lhůty, kterou má Senát Parlamentu ČR k projednávání návrhů běžných zákonů. Ta dnes činí třicet dnů, trvale otevřená otázka ale je, zda v ní Senát je skutečně s to důsledně promyšlet dopady navrhovaných zákonů a skutečně konstruktivně korigovat návrhy, které mu Poslanecká sněmovna postoupí. Ač někdo může vznášet argument, že i třicet dnů je mnoho nebo že krátká lhůta přispívá k racionalizaci práce komory a součinnosti členů, autor tohoto článku se k takovému pohledu nehlásí. Prodloužení této lhůty by podle něj naopak vytvořilo prostor k tomu, aby horní komora mohla návrhy přezkoumávat zevrubněji. V rámci toho by se horní komora mohla programově zaměřit na aspekty, které nejsou při projednávání v Poslanecké sněmovně brány v úvahu dostatečně nebo důsledně, jako je například

¹⁸⁰ Ač není nemyslitelná ani dnes, kdy lze uvažovat třeba o stranách sociálního a ekonomického dialogu.

¹⁸¹ V de Gaullem prosazené Ústavě V. Republiky je podle jejího čl. 24 alinea 3 Senát, horní komora Parlamentu, orgánem, který zajišťuje zastoupení územních samosprávných celků, což se projevuje už tak, že senátoři jsou dnes voleni na šestiletý mandát v rámci jednotlivých departementů kolejí velkých volitelů, kterou tvoří poslanci zvolení v departementu, členové regionálních rad, členů zastupitelstev departementů a představitelů obecních zastupitelstev; Francie i tak zůstává unitárním státem; viz k tomu FAVOREU, L. et al. *Droit constitutionnel*. 15. vydání. Paris: Dalloz, 2013, s. 724–725; kritici Senát sice odsuzují jako reprezentanta venkova, který vždy nerozumí imperativům pokroku, ale v této podobě Senát, byť slabší než Národní shromáždění, přežil všechny politické poryvy V. republiky.

¹⁸² Drtivá většina členů italského Senátu, který je zřejmě poslední evropskou horní komorou, jejíž postavení je v zásadě shodné s komorou dolní, je volena na pět let v jednotlivých italských regionech v přímých volbách založených na principech poměrného zastoupení (příslušný zákon však byl částečně zrušen Ústavním soudem v roce 2013), malá část je na pět let volena Italy žijícími v zahraničí a pět senátorů má pravomoc doživotně jmenovat prezident republiky z osob se zásluhami na poli vědy, umění, literatury a sociálních věcí, srov. čl. 57–59 italské Ústavy.

¹⁸³ O čemž svědčí už témata kampaní a způsob, jak jsou vedeny, jakož i to, jaké osoby často kandidují.

¹⁸⁴ K této myšlence zvlášť výrazně MALENOVSKÝ, J. O legitimitě a výkladu české Ústavy na konci století existence moderního českého státu. *Právník*. 2013, roč. 152, č. 8, s. 745–772.

posuzování slučitelnosti návrhů s ústavním pořádkem nebo posuzování jejich mezinárodních souvislostí, případně jejich konsistence s ekonomickou politikou státu. Jistě by to mělo za následek jisté zdržení rozhodování v Parlamentu. Spočívá ale kvalita rozhodovacího procesu, jsou-li dotčeny zásadní zájmy velkého počtu osob, nutně v rychlosti? Přes frenetický tep globalizovaného světa, který chvátá k cílům, které sám nezná, si leckdo může myslet, že na rychlosti nemusí nutně vždy záležet, ba naopak.

Kromě toho lze uvažovat i o rozšíření zákonodárné iniciativy v rámci Senátu, který ji dne může vykonávat pouze jako celek. I když lze jistě vznášet argument, že posílením zákonodárné iniciativy na straně jednotlivých senátorů by se mohl zvětšit už dnes široký prostor pro jen málo regulovatelné lobbistické vlivy, to, že by rozumně vymezená skupina senátorů mohla předkládat návrhy zákonů, jak to mohly činit skupiny členů Panské sněmovny a jak dnes mohou činit skupiny senátorů v případě podávání návrhů na přezkum zákonů k Ústavnímu soudu,¹⁸⁵ by mohlo mít svůj význam nejen s ohledem na zaplňování mezer, které v českém právním řádu existují a jejichž zaplnění by měly mít právo navrhnout i skupiny senátorů, nýbrž i s ohledem na ty české občany, jimž dnešní český Senát připadá vzdálený a vlastně nadbytečný.

Trvale inspirativní v rovině politické kultury pak na Panské sněmovně může být i fakt, že debata v této komoře nebyla tolik zatížena exaltovaným (nacionálně a sociálně podmíněným) stranictvím, takže se i v českém prostředí Panská sněmovna jevila jako „*sbork vyrovnaní protiv a nikoliv k jich přiostrvování*“.¹⁸⁶ I to je z dnešního pohledu hodnota sama o sobě, která dokazuje, že vedle mnoha svých zásadních chyb měla prosincová ústava zvláště a habsburské mocnářství obecně i řadu silných prvků, jak to kdysi výstižně charakterizoval R. Musil, když mluvil mj. o říši, kde byl za hulváta považován vždy jen génius, nikdy ale už hulvát za génia.

Pohled na Panskou sněmovnu vede ale ještě k jedné úvaze. Sto let od okamžiku, kdy mocnářství zaniklo, je podle názoru autora tohoto článku na místě se s monarchií plně usmířit i v ústavní rovině a akceptovat její odkaz jako odkaz éry, která jako každé dlouhé historické období měla svá světla a své stíny. Prvním krokem k tomuto usmíření v české nauce ústavního práva by mělo být, že se v učebnicích ústavního práva objeví, že konstitucionalismus se u nás neobjevil až v roce 1918, ale měl starší kořeny, z nichž lze čerpat poučení, které je užitečné i dnes.¹⁸⁷

¹⁸⁵ Jako jeho pozitivní analogie se možnost předkládat návrhy zákonů jeví.

¹⁸⁶ *Národní listy*, 9. června 1917.

¹⁸⁷ Mlčení většiny dnešních učebnic je zvláštní, i když budeme brát v úvahu, že konstituční vládnutí nebylo až do roku 1918 přijímáno jednoznačně, nebo si budeme myslet, že František Josef I. měl vlastně svým způsobem pravdu, když se domníval, že takové vládnutí přispěje v časech nacionalismů a masové kultury k rozvratu mnohonárodnostní podunajské monarchie.

Herrenhaus as a Point of Departure in the Debate on the Future of the Czech Senate?

Jan Malíř

Abstract: The present article argues bicameralism is an integral part of the modern constitutional tradition of the Czech lands. In terms of powers, the Cisleithanian House of Lords (Herrenhaus), as instituted under the Constitution of December 1867, was no doubt strong upper house. At the same time, the House of Lords was rather unique in terms of its composition which substantially differed from that of the House of Deputies and which combined the principles of aristocracy with those of meritocracy. Not only this composition guaranteed the House of Lords expertise but the presence of the members appointed by the Emperor upon the proposal of the Government contributed to creating constructive links between the House and the Executive as well. The author assumes the experience of the House of Lords might serve as alternative reference point in the current discussion on the future of bicameralism in the Czech Republic.

Key words: bicameralism, The 1867 December Constitution, Herrenhaus, composition, symmetry of powers, impact