

Jednací řády zákonodárných sborů v zahraničí

► se zaměřením na organizaci zasedání a efektivitu



Shrnutí

Jednací řády v zahraničí kladou důraz na efektivitu – například omezením zbytečně dlouhých diskusí a možností předčasného ukončení rozpravy.

- ▶ Často **stanovují pevné harmonogramy** jednání, přičemž některé parlamenty (např. Estonsko, Francie, Nový Zéland) mají předem dané rozvrhy, zatímco jiné (např. Německo, Švédsko) fungují flexibilněji.
- ▶ Všechny sledované země uplatňují **přísné časové limity pro projevy** poslanců, přičemž často existují kratší lhůty pro dotazy (1–2 min.), odpovědi (2–5 min.) a celkové rozpravy (10–15 min. na řečníka). Opozice může mít při rozpravě vyhrazený větší podíl času (např. Francie).
- ▶ Ve většině parlamentů **o programu jednání rozhoduje vedení sněmovny**, často s účastí předsedů poslaneckých klubů. Mimořádná zasedání lze svolat na základě žádosti určitého počtu poslanců pohybujícího se od 1/3 (Švédsko) po nadpoloviční většinu (Francie) nebo rozhodnutím předsedy.
- ▶ **Podle prof. Jana Wintra jsou úpravy jednacího řádu Sněmovny za účelem jeho racionalizace žádoucí**, mj. zavedení pevného harmonogramu jednání stanoveného mimo plénum s celkovou řečnickou dobou, požadavku kvalifikované většiny pro některá procesní hlasování (zejm. změna pořadu schůze), možnosti odhlasovat ukončení rozpravy, redukce přednostních práv, střídání řečníků pro a proti nebo zrychlení přijímání některých zákonů.

Přehled řešeršovaných zemí

1. Estonsko 3
2. Francie 4
3. Island 6
4. Německo 7
5. Nový Zéland 8
6. Švédsko 9
7. Evropský parlament 10
8. J. Wintr: Návrhy na úpravu Jednacího řádu
Sněmovny 12

1 Estonsko

(jednací řád dostupný [zde](#))

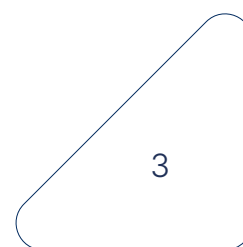


Sněmovna se schází vždy tři po sobě jdoucí pracovní týdny. Následující týden je vyhrazen pro další povinnosti poslanců. Jednací řád obsahuje **pevně stanovený rozvrh pracovní doby** (může být změněn přijatým usnesením $\frac{2}{3}$ většiny poslanců), který v rámci pracovního týdne vyhrazuje konkrétní časy pro jednání ve výborech a jednání na plénu sněmovny. Plenární jednání připadají na pondělí od 15:00 do 00:00, úterý od 10:00 do 3:00, ve středu od 14:00 (dokud není probrána veškerá agenda, nejpozději do začátku čtvrtěčního jednání) a ve čtvrtek od 10:00 do 13:00.

Jednání sněmovny v pondělí v 15:00 začíná přijetím **programu** pro následující týden. Ten je připraven Radou sněmovny (tvořené jejím předsedou a místopředsedy). Výbory sněmovny mohou předkládat návrhy pro zařazení bodu pro následující pracovní týden nejpozději do čtvrtka do 15:00. Program pro následující týden je poslancům zaslán nejpozději do konce předchozího týdne. Po projednání programu je vyhrazen čas na neplánovaná prohlášení poslanců, která pokračují, dokud už nejsou předloženy žádné další žádosti o slovo, maximálně však do 00:00.

Mimořádná zasedání mohou být konána mimo pracovní rozvrh v případě, že tak rozhodne Rada sněmovny a připraví jeho program. Zasedání svolává předseda sněmovny a informuje o něm nejméně tři dny před datem konání zasedání (lze v kratší době, pokud jsou pro to vážné důvody).

Jednací řád obsahuje **řadu časových omezení pro přednesy poslanců**. Při projednávání předkládací zprávy (reportu) je přednes omezen na 20 minut. Obecně mohou poslanci klást otázky v reakci na řečníka, pokud se předem zaregistrují. Doba na kladení otázky je omezena na jednu minutu. V rámci odpovědi může předseda sněmovny udělit adresovanému slovo, jeho odpověď je v takovém případě omezena na dvě minuty. V průběhu prvního a druhého čtení zákona může každý poslanec položit až dvě otázky. Stejně tak je možné klást připomínky, na které je rovněž nutná registrace a které jsou omezeny na 5 minut (u řečnického pultíku) a nebo na 2 minuty (z místa). Předseda může na žádost prodloužit slovo o 3 minuty. Předkladatel návrhu zákona nebo usnesení může návrh představit sněmovně v čase dvou minut.



2 Francie

(jednací řád dostupný [zde](#))

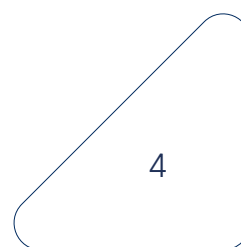


Sněmovna se schází vždy v průběhu celého úterý a ve čtvrtek, stejně jako ve středu odpoledne a večer. Zasedání se konají dopoledne od 9:30 do 13:00, odpoledne od 15:00 do 20:00 nebo večer od 21:30 do 01:00 dne následujícího. Sněmovna však může rozhodnout o prodloužení zasedání. Středeční dopoledne je vyhrazeno pro práci výborů a v tento čas se nesmí konat plenární zasedání. **Mimořádné schůze** může být svolána na žádost nadpoloviční většiny poslanců.

Sněmovna zpravidla stanovuje **program** na základě návrhů Konference předsedů předložených alespoň 4 dny předem. Konferenci předsedů tvoří kromě předsedy sněmovny také místopředsedové, předsedové stálých výborů, hlavní zpravodaj Výboru pro finance, všeobecné hospodářství a kontrolu výboru a předseda Výboru pro evropské záležitosti a předsedové poslaneckých klubů. Návrh programu je konzultován s vládou. Předsedové poslaneckých klubů a předsedové výborů své návrhy na zařazení na program předsedovi sněmovny předkládají nejpozději 4 dny před zasedáním Konference předsedů.

Při **organizaci rozprav o návrzích zákonů** může Konference předsedů určit **délku obecné rozpravy**. Tento čas je rozdělen rovnoměrně mezi poslanecké kluby. Poslancům mimo poslanecké kluby je přidělen čas úměrný jejich počtu. Předsedové klubů následně předkládají sněmovny jména poslanců, kteří jménem klubu vystoupí, včetně délky projevu poslance (nesmí být kratší než 5 minut). Pokud v obecné rozpravě vystoupili alespoň dva řečníci s protichůdnými názory, může o okamžitém ukončení této fáze rozhodnout předseda nebo to navrhnout některý z poslanců. Pokud ukončení obecné rozpravy navrhne poslanec, může být slovo uděleno pouze jednomu řečníkovi (první ze zbývajících poslanců přihlášených do rozpravy), který návrhu oponuje, a to maximálně na dvě minuty.

Konference předsedů může stanovit také **maximální časový limit** pro projednání návrhu zákona. V tom případě se uplatní následující postup. Každému poslaneckému klubu je přidělen minimální čas na vystoupení, přičemž **opoziční**



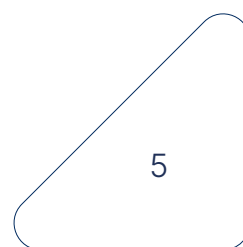
2 Francie

(jednací řád dostupný [zde](#))



kluby dostanou větší podíl z celkového času (60 % času je rozděleno opozičním klubům poměrně dle počtu jejich členů). Zbývajících čas je rozdělen mezi ostatní kluby poměrně podle počtu jejich členů. Všechny projevy poslanců z daného klubu se následně z času přiděleného odečítají. To neplatí pro projevy předsedů klubů, kteří mají právo na přednes v délce jedné hodiny (na dvě hodiny v případě, že celkový přidělený čas přesahuje 40 hodin). Čas věnovaný přestávkám na žádost předsedů klubů nebo jejich zástupců se z přiděleného času rovněž odečítají. Nad rámec přiděleného času má každý poslanec právo po skončení hlasování vystoupit, aby vysvětlil důvody svého hlasování, maximálně však po dobu 5 minut.

Při rozpravě se řečník nesmí odchýlit od projednávané otázky, jinak jej předseda napomene. Pokud řečník neuposlechne, **je mu slovo odebráno**. K tomu dojde také v případě, kdy poslanec překročí přidělený čas k projevu. Pokud člen klubu, který vyčerpал svůj čas, předloží pozměňovací návrh, hlasuje se o něm bez rozpravy.



3 Island

(jednací řád dostupný [zde](#))

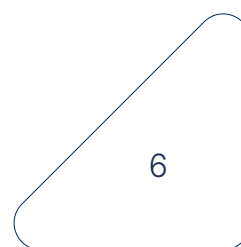


Rozvrh parlamentu určuje, ve které dny se mohou konat parlamentní jednání, ve které dny se budou konat pouze zasedání výborů či poslaneckých klubů a které jsou určeny pro jinou práci poslanců (např. práci ve volebních obvodech). Mimořádné schůze nejsou v jednacím řádu upraveny. **Letní prázdniny** jsou stanoveny na období od 1. 7. do 10. 8. a během této doby se nesmí svolávat žádná zasedání výborů, pokud to není nezbytně nutné.

Pravidelná jednání sněmovny **nesmí trvat déle než do 20:00**. Prodloužení je možné v případě, že se na tom shodnou poslanecké kluby nebo si to schválí sněmovna.

Jednací řád **uvádí různé časové limity pro projevy ve sněmovně:**

- ▶ První čtení zákona: předkladatel (ministr či poslanec) 30 + 15 + 5 minut, ostatní ministři 15 + 5 + 5 minut, ostatní poslanci 15 + 5 minut
- ▶ Druhé čtení: zpravodaj výboru 30 + 15 + 5 minut, předkladatel a ostatní ministři 20 + 10 + 5 minut, ostatní poslanci 20 + 10 + 5 minut
- ▶ Třetí čtení stejně jako první čtení
- ▶ Dotazy/interpelace: dotazovatel 3 + 2 minuty, ministr 5 + 2 minuty, ostatní poslanci 1 minuta



4 Německo

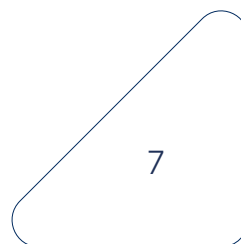
(jednací řád dostupný [zde](#))



Německý parlament rovněž nemá pevně stanovené dny ani časy jednání. V roce 2024 vycházely **jednací týdny** většinou vždy jednou za čtrnáct dní (pokud tomu tak nebylo, byly jednací týdny určeny na dva po sobě jdoucí týdny s následující dvoutýdenní pauzou). Program zasedání obvykle stanovuje Rada starších (Council of Elders) složená z předsedy, místopředsedů a dalších 23 členů jmenovaných poslaneckými kluby nebo sám předseda sněmovny. Poslanci mají možnost navrhnout změny před projednáním prvního bodu, avšak návrh musí předložit předsedovi parlamentu nejpozději do 18:00 hodin předcházejícího dne. Po schválení programu lze projednávat další body pouze tehdy, pokud k tomu nevznesou námitky poslanecké kluby nebo 5 % přítomných poslanců.

Poslanci musí získat svolení předsedy sněmovny k projevu, který také určuje jejich **pořadí**. Řídí se přitom potřebou zajistit řádný a efektivní průběh rozpravy s patřičným ohledem na různé názory politických stran, protichůdnost argumentů, rozložení sil parlamentních klubů apod.

Jednací řád obsahuje **časová omezení** pro přednesy poslanců. **Základní limit činí 15 minut na řečníka**, předseda parlamentu však může v konkrétních případech čas prodloužit. Různé parlamentní kluby mohou žádat delší čas na prezentaci odlišných názorů. Po skončení projevu může předseda povolit krátké poznámky, které nesmějí překročit tři minuty. V případě, že chce někdo vystoupit s procesním návrhem, musí tento návrh souviset s projednávaným bodem nebo pořadem jednání. Čas na přednes procesního návrhu nesmí přesáhnout 5 minut. Poslanci mohou po skončení, přerušení nebo odložení debaty přednést prohlášení v maximální délce 5 minut. Důvod k němu musí člen sdělit při žádosti o slovo, prohlášení musí být krátké a musí směřovat k opravě nebo reakci na poznámky týkající se jeho osoby nebo dřívějších výroků. Po ukončení debaty může také každý přednést ústní vysvětlení svého hlasování, které rovněž nesmí přesáhnout 5 minut.



5 Nový Zéland

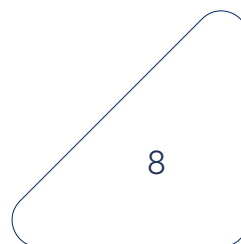
(jednací řád dostupný [zde](#))



Rozvrh jednání sněmovny se stanovuje pravidelně každý rok zasedacím řádem. Dny zasedání jsou tedy v týdnech nepravidelně vždy v úterý až čtvrtek, často vychází tak, že jsou zasedací týdny jednou za 14 dní (ne vždy nutně). Sněmovna zasedá v úterý a ve středu v časech 14:00–18:00 a 19:30–22:00 a následně ve čtvrtek v čase 14:00–18:00. Pokud se zasedání prodlužuje, tak se vždy ve 22:00 přerušuje a pokračuje se v 9:00 následujícího dne. Sněmovna nesmí zasedat v neděli.

Jednací řád podobně jako na Islandu uvádí **různé časové limity pro projevy ve sněmovně**:

- ▶ Obecné pravidlo: pokud není stanoveno jinak, může být rozprava dlouhá maximálně 10 minut
- ▶ První čtení: předkladatel má 10 minut, každý člen 5 minut a celá debata může být složena maximálně z 11 vystoupení
- ▶ Druhé čtení: každý poslanec má vždy po 5 minutách a celá debata může být opět složena maximálně z 12 vystoupení
- ▶ Třetí čtení: každý poslanec má vždy po 10 minutách a celá debata může být opět složena maximálně z 12 vystoupení



6 Švédsko

(jednací řád dostupný [zde](#))



Švédský parlament nemá pevně stanovené dny ani časy jednání. Předseda sněmovny **svolává schůzi** nejpozději do 18:00 předcházejícího dne, a to alespoň 14 hodin předem. Pokud se jedná o výjimečné případy, tak může být časové rozmezí i menší, ale v takovém případě musí se schůzi v tom případě souhlasit nadpoloviční většiny sněmovny. Program jednání pro každou schůzi sněmovny připravuje předseda sněmovny. **Mimořádná schůze** může proběhnout na základě rozhodnutí předsedy na žádost vlády nebo nejméně 115 poslanců (z celkového počtu 349). Schůze se pak koná do 10 dnů po podání žádosti poté, co byla všem poslancům doručena v přiměřené lhůtě pozvánka.

Každý člen sněmovny má **právo svobodně vystoupit na schůzi ke všem projednávaným záležitostem**, které se projednávají. Pokud je mu uděleno, musí se omezit na téma projednávané záležitosti. Pokud toto poruší, předseda jej napomene a v případě že neuposlechne, **může být zbaven slova po zbytek projednávání**. Žádný řečník nesmí na schůzi mluvit nevhodně o jiné osobě, používat urážlivý jazyk proti jiné osobě nebo jinak slovem či jednáním porušovat společenský pořádek.

Parlament může **omezit počet vystoupení poslance během projednávání a jejich délku**. Omezení se může lišit mezi různými kategoriemi řečníků. Omezení může být stanoveno na základě návrhu předsedy a přijímá ho parlament bez předchozího projednání. Každý, kdo chce k záležitosti vystoupit, má však právo vystoupit alespoň v délce 4 minut. Pokud řečník nebyl předem přihlášen k diskuzi, je jeho příspěvek omezen na 4 minuty a pokud by chtěl vystoupit následně s dalším příspěvkem, má již pouze 2 minuty. Přihlášení k diskuzi se podává nejpozději do 16:30 dne předcházejícího schůzi, na které projednávání začne a musí obsahovat také předpokládanou délku příspěvku. Tato pravidla se ovšem nepoužijí, pokud se jedná o odpověď na interpelaci či otázku. Délka reakce na příspěvek jiného poslance nesmí přesáhnout 2 minuty.

7 Evropský parlament

(jednací řád dostupný [zde](#))



Parlament ve spolupráci s Evropskou Komisí a Radou EU stanovuje legislativní plán navázaný na roční i víceletý pracovní program Evropské komise včetně časového harmonogramu. **Zasedání parlamentu** odpovídá podle jednacího řádu délce jednoho roku. Dílčí zasedání Parlamentu se svolává zpravidla každý měsíc a je rozděleno do denních zasedání. Parlament se schází každý rok na začátku března a sám si určuje délku přerušení zasedání. Délku přerušení může odůvodněně změnit Konference předsedů (složené z předsedy Parlamentu a předsedů politických skupin), a to nejpozději dva týdny přede dnem již stanoveným Parlamentem pro obnovení zasedání. Na žádost většiny všech poslanců nebo na žádost Komise či Rady předseda po konzultaci s Konferencí předsedů **mimořádně svolá Parlament**. Předseda je se souhlasem Konference předsedů oprávněn svolat Parlament v naléhavých případech.

Před každým dílčím zasedáním sestaví Konference předsedů **návrh pořadu jednání** na základě doporučení Konference předsedů výborů. V pořadu jednání může být u některých bodů, které se mají projednávat, stanoveno, kdy se bude hlasování konat. Konečný návrh pořadu jednání musí být dán poslancům k dispozici nejpozději tři hodiny před zahájením zasedání.

Na začátku každého dílčího zasedání přijme Parlament **pořad jednání**. Výbor, politická skupina nebo alespoň desetina poslanců může navrhnout jednu změnu konečného návrhu pořadu jednání v reakci na aktuální události nebo politický vývoj. Každý takový pozměňovací návrh musí předseda obdržet nejpozději jednu hodinu před zahájením zasedání. Předseda může dát slovo navrhovateli a jednomu řečníkovi proti návrhu. Řečnická doba je nejvýše jedna minuta. Jakmile je pořad jednání přijat, nelze jej až na výjimečné případy měnit.

Jednací řád Evropského parlamentu obsahuje velmi podrobná pravidla pro jednání pléna i jednotlivých výborů, která mají za cíl urychlit a zefektivnit proces jednání, zejména prostřednictvím omezení řečnických dob:

7 Evropský parlament

(jednací řád dostupný [zde](#))



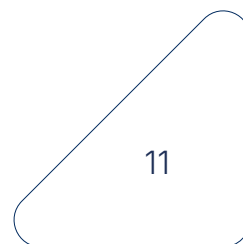
Konference předsedů může Parlamentu navrhnout, aby byla u určité rozpravy **rozdělena řečnická doba**. Řečnická doba se pak pro první část rozpravy rozděluje 1) v první části rovným dílem mezi politické skupiny, 2) ve druhé části mezi politické skupiny poměrně podle počtu jejich členů a 3) poslancům bez politické skupiny poměrně podle počtu. Zbývající část se předem konkrétním způsobem nepřiděluje. Namísto toho může předseda poslance vyzvat, aby hovořili zpravidla **nejdéle jednu minutu**.

Žádný z poslanců nesmí hovořit déle než jednu minutu k zápisům ze zasedání, procesním návrhům nebo změnám konečného návrhu pořadu jednání či k pořadu jednání. Po dobu nejvýše třiceti minut v průběhu prvního denního zasedání každého dílčího zasedání udělí předseda slovo poslancům, kteří chtějí upozornit Parlament na důležitou otázku politické povahy, nejdéle však v rozsahu 1 minuty. Obdobně jsou limitované taky přednesy na výborech, vyjádření k programům zasedání, vysvětlení hlasování pro otázky poslanců kladené členům Evropské komise a další typy projevů poslanců.

Předseda může udělit slovo poslancům, kteří jinému poslanci během jeho projevu položit otázku týkající se jeho vyjádření, pokud s tím tázaný souhlasí a pokud není ze stejné politické skupiny jako tazatel. Délka dotazu nesmí překročit půl minuty.

Předseda má pravomoc zamezit podávání nadměrného počtu návrhů jako jsou procesní námitky, procesní návrhy nebo vysvětlení hlasování nebo žádosti o oddělené, dílčí nebo jmenovité hlasování, pokud má za to, že tyto návrhy nebo žádosti jsou zjevně určeny k dlouhodobému a vážnému narušení jednání Parlamentu nebo práv poslanců, a že by mohly k tomuto narušení vést.

Na návrh předsedy nebo politické skupiny či alespoň dvacetiny poslanců může být **rozprava ukončena dříve**, než je vyčerpán seznam řečníků. O tomto návrhu se okamžitě hlasuje. Jestliže je návrh přijat, může se k němu vyjádřit pouze jeden poslanec z každé politické skupiny, která dosud nezasáhla do dané rozpravy, poté je rozprava ukončena a Parlament hlasuje o věci.



8 J. Wintr: Návrhy na úpravu Jednacího řádu Sněmovny

Přední český ústavní právník a v současné době soudce Ústavního soudu Jan Wintr, který se dlouhodobě zabývá parlamentní kulturou, ve své knize *Proměny parlamentní kultury* z roku 2021 navrhuje mj. následující úpravy jednacího řádu Poslanecké sněmovny:

- 1. Řešení dlouhých diskuzí o stanovení či změně pořadu schůze:** Inspirace rakouským parlamentem, kde pořad schůze určuje předem předseda po projednání v konfederaci (obdoba organizačního výboru). Na plénu Sněmovny by poté bylo možné uplatnit námitku, o které by se hlasovalo bez rozpravy. Práva opozice by byla posílena jinými cestami (např. efektivnější formy interpelace nebo jiné formy nastolování agendy). Předseda Sněmovny by tak měl pravomoc po projednání v organizačním výboru stanovit pevný harmonogram s celkovou řečnickou dobou pro dané body jednání, přičemž řečnická doba by se dělila mezi kluby podle počtu členů, garantovaná by byla minimální délka vyjádření pro každý klub.¹
- 2. Obrana před nepředvídatelností průběhu jednání a hlasování:** Zavést požadavek kvalifikované většiny pro určitá procedurální hlasování (např. o změně pořadu schůze), případně zavést veto takových rozhodnutí určitým počtem klubů a poslanců. Napomoci by mohlo také hlasování bez počítání hlasů a hlídání kvora u procedurálních otázek, případně dohoda o kumulování hlasování do časových bloků.²
- 3. Vypořádání se s nadměrnými obstrukcemi:** Vybavení Sněmovny nástroji k tlumení obstrukcí – např. možností odhlasovat ukončení rozpravy po vzoru Německa a Rakouska, kde tato hrozba vede opozici k souhlasu s omezením celkové řečnické doby. Zvážit lze i harmonogram s pevnými časovými

8 J. Wintr: Návrhy na úpravu Jednacího řádu Sněmovny

okny pro hlasování, obecné stanovení maximální délky projevu a zpřesnění faktické poznámky (zákaz jejich řetězení). Práva přednostních řečníků by měla být redukována a vázaná na účel nebo časový limit. Dialogický charakter rozpravy by posílilo střídání řečníků pro a proti.³

- 4. Zrychlení zákonodárného procesu:** Jednací řád by měl lépe diferencovat mezi různými typy návrhů zákonů, umožnit rychlejší projednání zákonů, které nevzbuzují kontroverze (v jediném čtení odpovídajícímu čtení druhému s možností zablokování procedury kvalifikovanou většinou), vypuštění prvního čtení u vládních nebo široce podporovaných zákonů, kratší rozpravu při prvním a třetím čtení a důkladnější projednání komplikovaných či politicky střetových návrhů. Racionalizaci by pomohlo také zvýšení počtu poslanců potřebných k podání pozměňovacího návrhu.⁴

1 Wintr, J. Proměny parlamentní kultury. Auditorium: Praha 2021. Str.167-168 a 194.
2 Tamtéž, str. 223.
3 Tamtéž, str. 264-265.
4 Tamtéž, str. 310-312.