

Návrhy změn jednacího řádu Poslanecké sněmovny

Prezentace návrhů řešení aktuálních problémů

Východiska

Poslanecká sněmovna stále více mluví a méně koná:

40 %

přibližně o tolik více
řečnili poslanci ve
Sněmovně v letech
2021-2025 oproti
předcházejícímu
období

245 %

o tolik se zvedl
průměrný počet
promluv mimo
jednací body

37

tolik měsíců trvalo
fialově vládě
projednat 600 bodů –
Nečasově vládě
stačilo 24,
Sobotkově 28

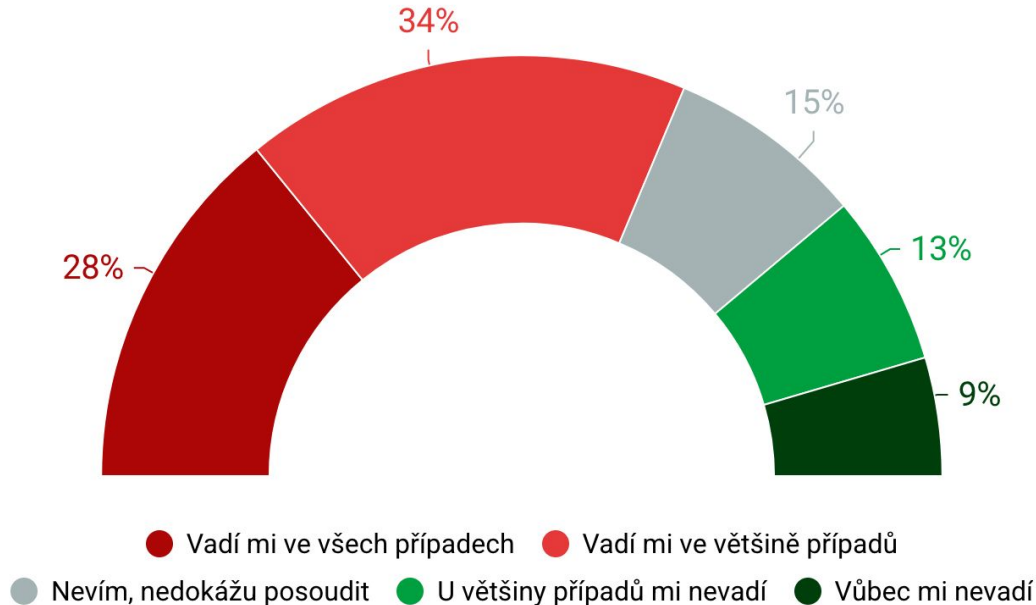
Zdroj: irozhlas.cz

Východiska

Proti obstrukcím
jsou dvě třetiny
voličů napříč
politickým spektrem:

Zdroj: [průzkum agentury NMS](#)
[Market Research pro iROZHLAS.cz](#)

Jaký máte názor na obstrukce v
Poslanecké sněmovně?



Ke změně jednacího řádu opakovaně vyzývá i Ústavní soud

„Ústavní soud považuje aktuální stav zákona o jednacím řádu Poslanecké sněmovny (a jeho aplikaci) za dlouhodobě neudržitelný a apeluje na všechny poslankyně a poslance napříč politickým spektrem, aby se zasadili o reformu jednacího řádu Poslanecké sněmovny tak, aby napříště zajišťoval, že jednání Poslanecké sněmovny dostojí oběma principům vyplývajícím z čl. 6 Ústavy, tedy jak principu rozhodování vycházejícího z vůle většiny vyjádřené svobodným hlasováním, tak principu ochrany menšiny.“

(nález Ústavního soudu ze dne 10. prosince 2024, sp. zn. Pl. ÚS 41/23)

ÚS zároveň upozorňuje, že opozice nemá jak nastolovat svá témata

„(...) parlamentní praxe rovněž ukazuje, že sněmovní menšina není s to úspěšně nastolovat na pořad schůzí Poslanecké sněmovny svá témata a naplňovat tak svoji ústavní funkci kritizující a kontrolující opozice.”

(nález Ústavního soudu ze dne 10. prosince 2024, sp. zn. Pl. ÚS 41/23)

Východiska

- **Obstrukce jsou výjimečný prostředek**, který má být využíván jen v krajních situacích, ne jako běžný způsob politického vyjednávání
- Jednací řád nejen že **obstrukce významně usnadňuje** (neomezená řečnická doba, široká přednostní práva předsedů klubů,...), ale ani neumožňuje většině paralyzující obstrukce potlačit, což je v rozporu s čl. 6 Ústavy
- Není cílem radikálně měnit způsob jednání Sněmovny, pouze zavést některé **prvky racionalizace**, které budou bránit paralýze Sněmovny
- Obstrukce **nejsou izolovaný jev**: opozice nemá dostatek jiných nástrojů k nastolování agendy (a to i podle standardu Rady Evropy)
- Naše návrhy se proto v této fázi zaměřují k:
 - **efektivnější a předvídatelnější debatě**: zejména omezení řečnických dob a efektivnější schvalování pořadu schůze
 - **možnosti opozice nastolovat agendu**: interpelace (opoziční okénka) a zastoupení v orgánech

Zahraniční inspirace: výběr států

- Díváme se zejména na státy se **stejnými historickými kořeny** parlamentarismu (Německo, Rakousko, Slovensko).
- **Co si od srovnání slibujeme:**
 - inspirace úpravou, která reagovala na podobné problémy, kterým čelíme
 - základ novely JŘPS, která ale bude přizpůsobena českým podmínkám
- **Co určitě nechceme:**
 - slepé zkopírování úpravy bez přihlédnutí k národnímu kontextu a zkušenostem českých poslanců a poslankyň
 - překotná nárazová racionalizace (typu Evropský parlament, který je specifický) nebo kompletní změna způsobu jednání Sněmovny

Úprava řečnických dob

Problémy:

- 1) **Řečnická doba v rozpravě není ze zákona omezená** – může být odhlasována, to se ale v praxi téměř neděje. V evropském srovnání je to velmi **neobvyklé**.
- 2) Poslanci mají **povinnost mluvit k věci**, to ale není uplatňováno vůči předsedům poslaneckých stran a klubů (podle Ústavního soudu v rozporu s JRPS). **Přednostní práva** jsou v českém jednacím řádu **mimořádně rozsáhlá**.
- 3) **Rozpravu nelze ukončit** dříve, než promluví všichni přihlášení řečníci (teoreticky tedy nemusí skončit nikdy) – v praxi se někdy přikročí k tzv. pevnému hlasování, to je ale v rozporu s jednacím řádem (může být důvodem ke zrušení schváleného zákona Ústavním soudem).

Návrhy řešení:

1) Omezit řečnickou dobu v rozpravě:

- Možnost č. 1: zákonný limit (např. 2×10 minut, stanovisko klubu 30 minut), který lze hlasováním pléna prodloužit.
- Možnost č. 2: přidělování doby poslaneckým klubům podle domluvy zástupců klubů (v orgánu typu grémia, s garantovaným minimem) - základem domluvy může být předem stanovený vzorec pro výpočet.
- Možnost č. 3: přidělování doby poslaneckým klubům na základě domluvy zástupců klubů, pokud ale bude uplatněno menšinové veto, uplatní se zákonný limit.
- Ke zvážení: střídání řečníků pro a proti pro větší dynamiku rozpravy.
- V každém případě omezit počet faktických poznámek a zakázat jejich řetězení.

Návrhy řešení:

2) Omezit přednostní práva:

- Možnost č. 1: časové i/nebo početní omezení projevu všech přednostních řečníků (např. 45 minut za jednací den, pokud nestanoví zákon přísnější limit nebo se Sněmovna neusnese jinak).
- Možnost č. 2: zrušení přednostních práv předsedů klubů a pol. stran, nahrazení přednesem stanoviska klubu k věcným i procesním návrhům.
- V každém případě vztáhnout povinnost mluvit k věci i na přednostní řečníky.

3) Umožnit předčasné ukončení rozpravy:

- Odhlasování celkové délky rozpravy před zahájením jednání (s minimem např. 8 hodin) – délka se rozdělí poměrně mezi poslanecké kluby.
- Možnost odhlasovat konec rozpravy, pokud promluvili nebo mohli promluvit např. 2 poslanci z každého klubu.

Zahraniční inspirace, ze které lze vycházet:

- **Slovensko:** řečnická doba **10/20 minut** (ústně/písemně přihlášený), jeden poslanec za každý klub 30 minut (předsedové klubů přednostní právo nemají), dobu lze prodloužit; **celkové omezení rozpravy** předem s rozdělením času poměrně mezi poslanecké kluby (minimum 12 hodin) a možnost odhlasovat uzavření seznamu řečníků pokud mluvil nebo mohl mluvit 1 z každé strany.
- **Německo:** řeč. dobu klubů určuje **Rada starších** (orgán se zástupci poslaneckých klubů) podle předem dohodnutého vzorce - nedojde-li ke shodě, uplatní se limit 15 minut a 45 minut pro stanovisko klubu, střídání řečníků pro a proti; možnost **odhlasovat konec rozpravy** pokud mluvil alespoň 1 z každé strany.
- **Rakousko:** řeč. doba **2 × 20 minut**, lze prodloužit nebo zkrátit až na 5 minut, lze omezit i celkový čas poslaneckých klubů (předseda po projednání s předsedy klubů před zahájením debaty), střídání řečníků pro a proti; možnost **odhlasovat konec rozpravy**, pokud promluvili alespoň 2 řečníci.

Schvalování pořadu a nepředvídatelné jednání



Problémy:

- 1) Největším problémem posledních let je délka **projevu při přednesu návrhů na změnu pořadu schůze** (data v úvodu prezentace) – před zahájením nejsou časově omezeny nijak, v průběhu schůze jen pro „běžné“ poslance. Opozice však zároveň nemá **jiné nástroje**, jak svoji agendu na plénu přednést nebo jak zařadit svůj bod na program (k tomu blíže v následující části).
- 2) Jednací řád navíc nabízí široký prostor k přednášení návrhů na změnu pořadu **během schůze**.
- 3) Body pořadu se řetězí do **dlouhého seznamu i stovek bodů** ⇒ přednost dostávají tzv. pevně zařazené body, které jsou zvláště schvalovány, což je nepřehledné a neefektivní.
- 4) Jednání je celkově **nepředvídatelné**, zejména při svolávání mimořádných schůzí (dopady na časový harmonogram poslanců i provozní náklady).

Návrhy řešení:

1) Zkrátit projednávání pořadu schůze na plénu PŘED jeho schválením:

- Možnost č. 1: krátké limity pro přednes návrhu na změnu nebo doplnění pořadu (např. 2 minuty a 15 minut pro stanovisko poslaneckého klubu).
- Možnost č. 2: kratší limity v kombinaci s početním omezením (např. 5 minut pro max. 3 řečníky za klubu).
- Možnost č. 3: námitky proti pořadu se podávají písemně předem a jsou zveřejňovány, na plénu je možné je odůvodnit pouze v rámci krátkého limitu (např. 1 minuta a 10 minut pro stanovisko klubu).

2) Zamezit opakovanému projednávání pořadu během schůze:

- Možnost č. 1: návrh na změnu pořadu během schůze je možné podat jen určitým počtem poslanců nebo klubů (např. 20 poslanců nebo 2 kluby).
- Možnost č. 2: změnu musí odhlasovat kvalifikovaná většina (např. $\frac{3}{5}$ pléna).
- Možnost č. 3: rozšíření procedurálního veta podle § 54 odst. 6 JŘPS na všechny změny pořadu schůze.
- V každém případě zrušit výjimku z časového limitu pro přednostní řečníky.

Návrhy řešení:

3) Udělat schvalování pořadu i jednání ve Sněmovně transparentní a předvídatelné:

- Upravit v JŘPS grémium.
- S předstihem zveřejňovat návrh pořadu schůze schválený grémiem.
- Udržovat rozumný počet bodů navržených na jednotlivé schůze – možné rámcově upravit např. usnesením Sněmovny nebo grémia.
- Zasadit se o celkové snížení počtu bodů projednávaných Sněmovnou (omezit návrhy předkládané jednotlivými poslanci, „salámové“ novely atd.)

4) Posílit předvídatelnost jednání:

- Zavést pevné bloky pro případné mimořádné schůze (viz návrhy [Moderní sněmovny](#)).
- U bloků pro třetí čtení zrušit časové omezení (§ 95a JŘPS), které dává prostor k obstrukcím, případně zkrátit tento prostor na jeden celý jednací den (např. středu).

Zahraniční inspirace, ze které lze vycházet:

- **Slovensko:** pořad schvaluje plénium na začátku schůze na návrh předsedy, **námítky** se uplatňují písemně předem a předneseny musí být v limitu 1 minuty, pozdější změny (kromě přesunutí a sloučení) jsou možné jen na návrh 3 klubů.
- **Německo:** pořad stanovuje Konference předsedy (předseda + místopředsedové + 23 zástupců klubů podle poměrného zastoupení), poslancům se sdělí předem, **námítky** se uplatňují písemně, následně jsou předneseny na plénu v limitu 5 minut, případně i s omezením na jednoho poslance za každý klub.
- **Rakousko:** pořad stanovuje Prezidentská konference (předseda + zástupci klubů), předseda může pořad změnit (ne pokud jsou podány **námítky**, které potvrdí plénium), pořad se oznamuje na konci předcházejícího jednání, následuje zkrácená společná rozprava o námitkách (možné omezení až na 5 minut a 3 řečníky za každý klub), před zahájením schůze může pořad změnit už jen $\frac{2}{3}$ poslanců, během jednání už jsou změny možné jen na návrh předsedy.
- **Estonsko:** pořad stanovuje představenstvo (předseda + místopředsedové) podle návrhů výborů a připravovaných interpelací, neprojednané body jsou na dalším zasedání přednostní, program je známý týden dopředu, změny jsou možné pouze pokud žádný klub nevznesl **námítku**.

Interpelace a možnosti nastolování agendy opozicí

Problémy:

- 1) Současné nastavení interpelací **není efektivní** – členové vlády na nich nejsou i s ohledem na krátké lhůty (interpelace se předkládají do 11:00 téhož dne) přítomní, čímž je průběh interpelací přerušen.
- 2) Lhůta pro odpověď na písemnou interpelaci je **nepřiměřeně dlouhá** (30 dní), písemné interpelace se více podobají vysvětlení než reakci na aktuální otázky.
- 3) O ústních interpelacích se **nevede rozprava**, čímž je značně omezen prostor pro diskuzi. Pokud se člen vlády nedostaví, poslanec nemůže (na rozdíl od písemných interpelací) záležitost na plénu projednat.
- 4) **Opozice nemůže na pořad schůze závazně zařadit svoje body** a nemá ani jiný způsob, jak zařídit jejich projednání. Může sice vyvolat mimořádnou schůzi, ani v tomto případě ale nemá zaručeno, že bude navržený program schválen. Málo prostoru k projednání vlastních záležitostí mají opoziční poslanci i v rámci mezinárodního srovnání.

Návrhy řešení:

1) Zajistit přítomnost poslanců na interpelacích a celkově posílit institut ústních interpelací:

- Možnost č. 1: podávat otázky s větším předstihem (např. 24 hodin).
- Možnost č. 2: stanovit ministrovi lhůtu, v rámci které se musí na interpelaci dostavit (např. 10 dní od podání interpelace, ta může být podána kdykoliv).
- Zavést pevné bloky pro interpelace, které nebude možné nahradit mimořádnými schůzemi (případně pouze několikrát do roka ve výjimečných situacích).
- Zvážit přizvání dalších představitelů, aby podali své vyjádření (např. zástupce NKU).

2) Zkrátit lhůtu pro odpověď na písemné interpelace např. na 15 dní.

Návrhy řešení:

2) Umožnit rozpravu nad nejdůležitějšími interpelacemi:

- Možnost č. 1: každý poslanec může jednou ročně požadovat vedení krátké rozpravy (např. 30 minut) nad svou interpelací. Rozprava je vedena v interpelačním bloku.
- Možnost č. 2: každý klub může vyvolat „naléhavou“ interpelaci i mimo interpelační bloky, maximálně však jednou za měsíc. Interpelace se může konat i bez přítomnosti ministra (jako odůvodnění interpelace).
- Možnost č. 3: část interpelačního bloku vyčlenit na „aktuální otázky“ – krátkou rozpravu nad aktuálním tématem, které mohou nastolovat poslanecké kluby (rotování se zvýhodněním opozice).

4) Zavést bloky pro projednávání agendy opozice (platí princip „opposition must have its “say” and government must have its “way”):

- Možnost č. 1: pevné zařazení „opozičních okének“ do harmonogramu Sněmovny. V těchto blocích se jedná o návrzích opozice, hlasování lze koncentrovat do závěrečné části schůze.
- Možnost č. 2: každý opoziční poslanecký klub má nárok na jednu „nárokovou“ mimořádnou schůzi ročně (může závazně určit pořad, který musí být zveřejněn s předstihem).

Zahraniční inspirace, ze které lze vycházet:

- **Slovensko:** na **interpelace** se odpovídá písemně (lhůta 30 dní, 15 dní pokud je interpelace vyhlášena za naléhavou), povinná přítomnost ministrů na rozpravě o odpovědi (interpelování, vždy min. $\frac{1}{3}$ vlády), parlament zaujímá k „neuspokojivým“ odpovědím stanovisko; povinnost zařadit na pořad „**aktuální otázky**“ (otázky na členy vlády, gen. prokurátora a předsedu NKÚ nebo rozprava ke konkrétnímu problému)
- **Německo:** tzv. **malé** (písemné) a **velké interpelace** (otázky se pokládají předem, odpověď ve lhůtě 3 týdnů, rozprava se koná na žádost 5 % poslanců); „**aktuální hodiny**“ – rozprava nad aktuálními tématy na návrh kval. menšiny nebo Rady starších, konají se po interpelacích; **FAQ** – pevný blok na otázky členům vlády (ti rotují, třikrát ročně s kancléřem).
- **Rakousko:** **psané otázky** skupinami min. 5 poslanců (odpověď do 2 měsíců ústně nebo písemně, na návrh 5 poslanců se koná rozprava – každý klub max. 1 x týdně), podobně se pokládají otázky předsedovi kontrolního úřadu; „**hodina otázek**“ na začátku rozpravy (každý max. 4 otázky měsíčně); může být nahrazena „**debatou o aktuálních tématech**“; tzv. **naléhavé interpelace a naléhavé návrhy** – odůvodnění interpelace nebo zaujetí stanoviska ke krokům vlády na plénu, každý poslanec max. 1x ročně, konají se po vyčerpání pořadu schůze.

Zastoupení opozice v orgánech sněmovny a na řídicích pozicích

Problém:

Opozice má zaručené poměrné zastoupení pouze ve výborech, **nikoliv v komisích ani ve vedení výborů**. Zaručené zastoupení opozice v orgánech Sněmovny a jejím vedení doporučuje i Parlamentní shromáždění Rady Evropy (PACE).

Návrhy řešení:

- 1) Stanovit jako možné způsoby zastoupení poslaneckých klubů* v komisích pouze poměrné zastoupení nebo princip parity.
- 2) Zaručit poměrné zastoupení také mezi předsedy výborů a komisí.

* Ve všech návrzích řešení, které byly prezentovány, musí být zohledněna také práva poslanců nezařazených v poslaneckých klubech.

Zahraniční inspirace, ze které lze vycházet:

- **Německo:** poměrné zastoupení je zaručené ve výborech i mezi jejich předsedy a mělo by být zohledněno i u podvýborů, zastoupení v komisích se odvíjí od dohody klubů nebo je poměrné, každý poslanecký klub má jmenovat alespoň jednoho místopředsedu (pozn. bavíme se však o tělesu s více než 600 poslanci).

Děkuji za pozornost

Pro více informací pište na iveta.kvardova@statveforme.cz.