

PŘEDLITAVSKÉ KOŘENY JEDNACÍCH ŘÁDŮ ČESKÉHO A RAKOUSKÉHO PARLAMENTU

Jan Wintr*

Abstrakt: Článek se zabývá kontinuitou a diskontinuitou mezi jednacími řády rakouské říšské rady a pozdějšími jednacími řády republikánských parlamentů československých, českých a rakouských. Ukazuje zřetelnou míru kontinuity, a tudíž i podobnosti mezi pravidly jednání české Poslanecké sněmovny a rakouské Národní rady (zejména v porovnání s německým Spolkovým sněmem), byť české parlamentní právo bylo více zasaženo komunistickou érou. Rakouský jednací řád tak může být vhodnější inspirací pro reformu jednacího řádu české Poslanecké sněmovny než jednací řád německý. Společná ústavněprávní tradice, zejména v mírových letech 1867–1914, tak rozhodně není bez významu.

Klíčová slova: parlament, jednací řád, ústavní tradice, Rakousko-Uhersko

ÚVOD

Před 22 lety, 1. srpna 1995, nabyl účinnosti nový zákon o jednacím řádu Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky. Nová právní úprava jednání zákonodárního sboru v mnohém navazovala na jednací řád polistopadové České národní rady, zaváděla ovšem i pro českou parlamentní kulturu dosud neznámé prvky, především blok ústních interpelací na předsedu vlády a na další členy vlády s jejich bezprostředními odpověďmi (§ 111), vzdáleně připomínající britské *Prime Minister's Questions*.¹ Jiné prvky, jako trojí čtení návrhů zákonů (§ 90–95), byly návratem ke starší tradici až z dob rakouské říšské rady, tradici do značné míry zachovávané v první republice (viz níže) a přerušené až komunistickou érou.

V současné době prochází jednací řád z roku 1995 zatěžkávací zkouškou. V 7. volebním období (2013–2017) Poslanecká sněmovna nestihla projednat téměř 300 návrhů zákonů a mezinárodních smluv,² jednání Poslanecké sněmovny bývá kritizováno jako chaotické a produkující nekvalitní zákony, od roku 2010 navíc Poslanecká sněmovna trpí občasnými obstrukcemi. Sílí proto volání po reformě jednacího řádu.

Strany zastoupené v Poslanecké sněmovně usilovaly v roce 2016 o dohodu na novele zákona o jednacím řádu Poslanecké sněmovny,³ do voleb v říjnu 2017 se však žádnou změnu prosadit nepodařilo. V našem kontextu je pozoruhodný návrh novely jednacího řádu od poslankyně Jermanové a dalších poslanců ANO (sněmovní tisk 859 z roku 2016).

* Doc. JUDr. PhDr. Jan Wintr, Ph.D., Právnická fakulta Univerzity Karlovy. Text vznikl s podporou projektu GAČR č. 17-02033S *Ústavní a procedurální rámec legislativního procesu a parlamentní kultury*. E-mail: wintr@prf.cuni.cz.

¹ K nim srov. např. VACULA, J. Interpelace – 50 let novodobé historie Prime Minister's Questions. In: WINTR, J. – ANTOŠ, M. (eds). *Parlamenty – funkce, kultura, procedury*. Praha: Leges, 2011, s. 133–146.

² Srov. např. *Poslanci budou rozhodovat jen o 16 zákonech, tři stovky jich už nestihnou* (ČT 24, 26. 8. 2017, dostupné z: <<http://www.ceskatelevize.cz/ct24/domaci/2221837-poslanci-budou-rozhodovat-jen-o-16-zakonech-tri-stovky-jich-uz-nestihnou>>).

³ Srov. např. *Změna sněmovních pravidel? Koalice chce kratší projevy, opozice více prostoru* (ČT 24, 8. 5. 2016, dostupné z: <<http://www.ceskatelevize.cz/ct24/domaci/1779635-zmena-snemovnich-pravidel-koalice-chce-kratsi-projevy-opozice-vice-prostoru>>).

Tento návrh se snaží reprodukovat systém apriorního stanovování délky rozpravy k jednolitivému bodu pořadu schůze, jak se prakticky používá v německém *Bundestagu*, kde se však opírá o dohodu poslaneckých frakcí, nikoli o rigidní ustanovení jednacího řádu.

Pokud by se pro případnou reformu jednacího řádu Poslanecké sněmovny měla hledat inspirace v cizině, mnohem snáze použitelné se jeví být některé novější prvky jednacího řádu rakouské Národní rady, a to i díky společným historickým kořenům. I tuto tezi se pokusí následující článek prověřit.

Stopadesáté výročí tzv. prosincové ústavy je k tomu dobrou příležitostí. Zabýváme-li se významem ústavních tradic, nelze nevidět, že trvání ústavního systému nastoleného v roce 1867 bylo v našich moderních dějinách jednoznačně nejdelší. Stejně tomu tak je na úrovni jednacích řádů celostátních parlamentů; bezkonkurenčně nejdéle, 42 let, platil a po většinu času i reálně fungoval autonomní jednací řád poslanecké sněmovny říšské rady z 2. března 1875. Kontinuitě a vývoji pravidel parlamentního jednání se tento článek bude věnovat především.

Z popisu pravidel jednání rakouské říšské rady a jejího vlivu na pozdější rakouské, československé a české jednací řády se pokusíme získat poznatky pro úvahy ohledně reformy stávajícího jednacího řádu Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky.

1. SILNÁ KONTINUITA PRAVIDEL PARLAMENTNÍHO JEDNÁNÍ

Jednací řády parlamentů vykazují, alespoň co do textace, mimořádnou míru kontinuity. Aktuální mohutné dílo k parlamentnímu právu v Německu⁴ tuto tezi dokládá. Jednací řád frankfurtského sněmu z 29. května 1848, připravený Robertem von Mohlem a vycházející z francouzských, belgických a jihoněmeckých vzorů, včetně jednacího řádu francouzského Národního shromáždění z roku 1789,⁵ měl značný vliv na jednací řád pruské poslanecké sněmovny a pak i německého říšského sněmu.⁶ Četné instituty a ustanovení pak přetrvaly z jednacího řádu říšského sněmu až dodnes.⁷ Dnešní jednací řád Spolkového sněmu i po četných novelách obsahuje zčásti doslovné formulace předchozích jednacích řádů z let 1848, 1868 a 1922.⁸

Podobnou míru kontinuity vidíme i u jednacích řádů v habsburské monarchii. Kroměřížský sněm si schválil svůj jednací řád 19. prosince 1848; tento jednací řád čerpal inspiraci v jednacích rádech frankfurtského sněmu a poslaneckých sněmoven Francie a Belgie.⁹ Během obnovy ústavního života v Rakousku v roce 1861 připravila vláda pro poslaneckou sněmovnu říšské rady oktrojovaný jednací řád (císař jej vydal 23. dubna

⁴ MORLOK, M. – SCHLIESKY, U. – WIEFELSPÜTZ, D. (eds). *Parlamentsrecht*. Baden–Baden: Nomos, 2016.

⁵ MÖHRLE, F. S. *Die Geschäftsordnung des Nationalrates im Vergleich mit der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages unter besonderer Berücksichtigung der Minderheitenrechte und der Rechte des einzelnen Abgeordneten*. Dissertation. Universität Wien, 2010, s. 13. Dostupné z: <http://othes.univie.ac.at/12289/1/2010-05-16_0549417.pdf>.

⁶ SCHÖNBERGER, Ch. In: MORLOK, M. – SCHLIESKY, U. – WIEFELSPÜTZ, D. (eds). *Parlamentsrecht*, s. 79.

⁷ WITTECK, F. In: MORLOK, M. – SCHLIESKY, U. – WIEFELSPÜTZ, D. (eds). *Parlamentsrecht*, s. 105, 128–129 a 132.

⁸ MÖHRLE, F. S. *Die Geschäftsordnung des Nationalrates im Vergleich mit der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages unter besonderer Berücksichtigung der Minderheitenrechte und der Rechte des einzelnen Abgeordneten*, s. 23.

⁹ *Ibidem*, s. 14.

1861¹⁰), který sice poslanecká sněmovna provizorně akceptovala, avšak rozhodla se urychleně připravit vlastní jednací řád. Ten byl schválen 31. července 1861 jako zákon č. 78/1861 ř. z., ježto se týče jednacího řádu rady říšské, a k němu byl 12. srpna 1861 přijat autonomní jednací řád pro poslaneckou sněmovnu. Rozdíly mezi vládní předlohou a tímto jednacím řádem vypracovaným poslanci byly ale nevýznamné a vládní předloha přitom do značné míry vycházela z jednacího řádu říšského sněmu z roku 1848.¹¹ Podle Gottsmanna tyto jednací řády byly základem pro pozdější jednací řády a jsou důležitým faktorem kontinuity rakouského parlamentarismu od roku 1848.¹²

To platí i pro zákon č. 94/1873 ř. z., jenž se týče jednacího řádu rady říšské, který byl přijat po zavedení přímých voleb do poslanecké sněmovny říšské rady. Na základě tohoto zákona si sněmovny schvalovaly autonomní jednací řád, 25. ledna 1875 byl přijat jednací řád pro panskou sněmovnu a 2. března 1875 pro sněmovnu poslaneckou. Podle těchto jednacího řádů jednala říšská rada až do roku 1914. Jak známo, říšská rada byla v březnu 1914 odročena na neurčito a sešla se až koncem května 1917.

Po obnovení činnosti říšské rady byl přijat zákon č. 253/1917 ř. z., jenž se týče jednacího řádu rady říšské, z 11. června 1917. Ani on se příliš nelišil od zákonů předchozích, výslovně ale například stanovil, že sněmovny mohou jednat za jakéhokoli počtu přítomných a kvorum podle ústavy musí být naplněno jen v době hlasování, což platí v Rakousku dodnes (srov. § 49 odst. 1 zákona BGBl. Nr. 410/1975). Nový autonomní jednací řád poslanecké sněmovny reagoval na některé problémy s obstrukcemi, i on ale vykazuje značnou textovou shodu se svým předchůdcem. K obsahu jednacího řádu a k praktickým problémům jednání vídeňské sněmovny se dostaneme v příští kapitole. Z českého pohledu je pozoruhodný § 51 odst. 1 autonomního jednacího řádu, tzv. *lex Franta*, podle kterého se řeči poslanců uváděly ve stenografickém záznamu v jazyce, jímž byly proneseny. Dosud sice jednací řád neurčoval, v jakém jazyce probíhá jednání, proto poslanci mohli mluvit svými mateřskými jazyky, avšak neněmecké řeči nebyly protokolovány.

Jednací řády parlamentů Rakouské republiky zase navazovaly na jednací řád poslanecké sněmovny říšské rady.¹³ Prozatímní národní shromáždění přijalo na své poslední schůzi 6. února 1919 prozatímní jednací řád pro Ústavodárné národní shromáždění. Převzalo ovšem autonomní jednací řád poslanecké sněmovny říšské rady, a to jen s několika málo změnami.¹⁴ Jedna z nich se týkala právě § 51. Zpravodaj Ketterer to v plénu komentoval slovy: „*Změna v § 51 není nic jiného než odstranění starého lex Franta*

¹⁰ Ibidem, s. 15.

¹¹ GOTTMANN, A. Der Reichstag 1848/49 und der Reichsrat 1861 bis 1865. In: RUMPLER, H. – URBANITSCH, P. (Hrsg.). *Die Habsburgermonarchie 1848–1918. Band VIII/1. Verfassung und Parlamentarismus*. Wien: Verlag der Österreichischen Akademie der Wissenschaften, 2000, s. 635–636. Též MÖHRLE, F. S. *Die Geschäftsordnung des Nationalrates im Vergleich mit der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages unter besonderer Berücksichtigung der Minderheitenrechte und der Rechte des einzelnen Abgeordneten*, s. 15.

¹² GOTTMANN, A. *Der Reichstag 1848/49 und der Reichsrat 1861 bis 1865*, s. 637.

¹³ MÖHRLE, F. S. *Die Geschäftsordnung des Nationalrates im Vergleich mit der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages unter besonderer Berücksichtigung der Minderheitenrechte und der Rechte des einzelnen Abgeordneten*, s. 16.

¹⁴ WIESER, B. Änderung des Geschäftsordnungsgesetzes des Nationalrates nur durch selbständigen Antrag von Abgeordneten – verfassungswidrig? In: KOPETZ, H. – MARKO, J. – POIER, K. (eds). *Soziokultureller Wandel im Verfassungsstaat. Phänomene politischer Transformation. Festschrift für Wolfgang Mantl zum 65. Geburtstag*. Wien – Köln – Graz: Böhlau Verlag 2004, s. 459–460.

*z jednacího řádu, samozřejmá věc.*¹⁵ Nové pravidlo, totiž že výlučným jednacím jazykem je němčina, je v jednacím řádu dodnes (srov. § 105 zákona BGBl. Nr. 410/1975). Rovněž zákon o jednacím řádu Národní rady a autonomní jednacím řád Národní rady z 19. listopadu 1920 vykazovaly podle Wiesera i Möhrleho dalekosáhlou obsahovou kontinuitu se svými předchůdci,¹⁶ včetně ustanovení původně z let 1848 a 1861.¹⁷

Teprve od roku 1961 byla překonána tato dualita zákona a autonomního jednacím řádu; zákon o jednacím řádu Národní rady z roku 1961 (BGBl. Nr. 155/1961) pak nahradil zákon o jednacím řádu Národní rady z roku 1975, který platí s určitými změnami dodnes.¹⁸ Teprve jednacím řád z roku 1975 (BGBl. Nr. 410/1975) a jeho novela z roku 1988 (BGBl. Nr. 720/1988) posílily práva parlamentní menšiny.¹⁹ Novelky z let 1993 a 1996 (BGBl. Nr. 569/1993 a BGBl. Nr. 438/1996) naopak chtěly posílit ekonomii parlamentních schůzí.²⁰ Novela z roku 2009 (BGBl. Nr. 31/2009) se pak pokusila oživit otázky na členy vlády.²¹ Zejména posílení práv menšiny a zvýšení ekonomie parlamentního jednání by bylo žádoucí i pro českou Poslaneckou sněmovnu.

Československo přijímalo jen zákony o jednacím řádu bez samostatných autonomních jednacím řádů už od roku 1918. Jak zákon č. 36/1918 Sb. z. a n., o jednacím řádu Národního shromáždění, tak zákon č. 325/1920 Sb. z. a n., o jednacím řádu poslanecké sněmovny Národního shromáždění, rovněž navazovaly na dobu monarchie. Národní shromáždění převzalo od říšské rady řadu praktických pravidel, která by byla užitečná i dnes. Jím se budeme věnovat níže.

Na rozdíl od Rakouska ovšem československá pravidla parlamentního jednání prošla výraznou obsahovou diskontinuitou v komunistické éře (srov. jednacím řádu Národního shromáždění č. 195/1949 Sb., č. 61/1954 Sb., č. 107/1960 Sb. a č. 183/1964 Sb.). Zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, se sice k některým prvorepublikovým, či dokonce rakouským pravidlům vrací, řeč už byla o trojím čtení návrhů zákonů, ale rozdíly jsou stále značné. Stále je ale jednacím řád české Poslanecké sněmovny obsahově mnohem bližší soudobému rakouskému jednacím řádu Národní rady než jednacím řádům německým, ve kterých je tradičně kladen mnohem větší důraz na rozdělení řečnické doby mezi parlamentní frakce.²²

Teď už se ale přesuňme k obsahu pravidel parlamentního jednání a k praxi jejich používání.

¹⁵ Stenoprotokol 18. schůze Prozatímního národního shromáždění, 6. 2. 1919, s. 695. Dostupné z: <<http://alex.onb.ac.at/cgi-content/alex?aid=spe&datum=0001&page=853&size=45>>.

¹⁶ WIESER, B. *Änderung des Geschäftsordnungsgesetzes des Nationalrates nur durch selbständigen Antrag von Abgeordneten – verfassungswidrig?*, s. 462.

¹⁷ MÖHRLE, F. S. *Die Geschäftsordnung des Nationalrates im Vergleich mit der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages unter besonderer Berücksichtigung der Minderheitenrechte und der Rechte des einzelnen Abgeordneten*, s. 16.

¹⁸ K tomuto vývoji zákon versus autonomní jednacím řád srov. SYLLOVÁ, J. Postavení parlamentních jednacím řádů a přezkoumání jejich dodržování ústavními soudy v Rakousku a České republice. *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2016, č. 3, s. 439–450.

¹⁹ MÖHRLE, F. S. *Die Geschäftsordnung des Nationalrates im Vergleich mit der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages unter besonderer Berücksichtigung der Minderheitenrechte und der Rechte des einzelnen Abgeordneten*, s. 18.

²⁰ *Ibidem*, s. 19.

²¹ *Ibidem*, s. 21.

²² *Ibidem*, s. 24.

2. PŘEDLITAVSKÁ POSLANECKÁ SNĚMOVNA ŘÍŠSKÉ RADY

Ústavním základem poslanecké sněmovny říšské rady byl před 150 lety přijatý zákon č. 141/1867 ř. z., jímžto se změňuje základní zákon o zastupitelstvu říšském, daný dne 26. února 1861. Oproti oné únorové ústavě z roku 1861 znamenala prosincová ústava z roku 1867 významnou modernizaci konstitucionalismu. Poslanecká sněmovna získala právo volit si své nejvyšší funkcionáře (§ 9), dosud je jmenoval císař. Ministři byli povinni dostavit se na žádost sněmovny do její schůze (§ 20, tzv. citační právo); právo interpelovat ministry (§ 21) bylo už v únorové ústavě. Ustanovení o poslanecké imunitě byla vtělena do ústavy (§ 16). Byla zachována pravomoc císaře vydávat v době, kdy říšská rada nezasedá, nařízení s mocí zákona, ne však ve všech věcech; tato nařízení navíc musela po svém sejití schválit říšská rada, jinak pozbývala platnosti (§ 14). Ještě před prosincovou ústavou, v červenci 1867, byl přijat zákon č. 101/1867 ř. z., o odpovědnosti ministerské. Kterákoli ze sněmoven mohla obžalovat ministra pro porušení zákona, na návrh nejméně 40 poslanců či 20 pairů; usnesla-li se o tom sněmovna dvoutřetinovou většinou, byl obžalovaný ministr souzen Státním soudem. Klasická politická odpovědnost vlády vůči parlamentu, možnost přimět vládu k demisi vyslovením nedůvěry, však v monarchii nikdy zavedena nebyla, ministry jmenoval a propouštěl císař (čl. 3 základního zákona č. 145/1867 ř. z., o užívání moci vládní a vykonávací).

Některá další ustanovení obsahoval zákon č. 94/1873 ř. z., jenž se týče jednacího řádu rady říšské, ale podrobná pravidla parlamentního jednání najdeme až v autonomním jednacím řádu; nejdéle platil ten z 2. března 1875 (dále jen „JR 1875“).²³ Značnou práci při mapování praktického fungování poslanecké sněmovny říšské rady vykonali autoři sedmého svazku monumentálního díla *Die Habsburgermonarchie 1848–1918*.²⁴

Poslanecká sněmovna říšské rady se proměňovala v čase v důsledku reformy volebního práva. V roce 1873 byly zavedeny přímé volby, do té doby poslance vysílaly zemské sněmy. V roce 1882 byl snížen census z deseti na pět zlatek, v roce 1896 zavedena pátá kurie se všeobecným volebním právem mužů a v roce 1907 všeobecné a rovné volební právo mužů. Tyto reformy vedly ke změnám v počtu poslanců i v sociálním složení sněmovny, což samozřejmě ovlivňovalo i praktické fungování parlamentu.

Problémem poslanecké sněmovny říšské rady byl neprozřívavý a nesnadno změnitelný autonomní jednací řád z 2. března 1875. V jednacím řádu zůstaly nezměněny slabé disciplinární pravomoci předsedajícího z časů honoračního parlamentu, kdy poslance volily zemské sněmy.²⁵ Rozšířila se práva parlamentní menšiny podávat návrhy a interpelovat členy vlády. Jednací řád mohl být změněn jen dvoutřetinovou většinou, a nikoli ve zkráceném jednání. Zvláště problematické bylo jmenovité hlasování podle § 63, které mohla požadovat skupina padesáti poslanců a které se provádělo čtením seznamu poslanců a odevzdáváním lístků „ano“ nebo „ne“; za jednací den šlo stihnout jen tři až čtyři

²³ Jeho znění srov. v BERNATZIK, E. *Die österreichischen Verfassungsgesetze*. 2. Auflage. Wien: Manz, 1911, s. 818–840.

²⁴ RUMPLER, H. – URBANITSCH, P. (Hrsg.). *Die Habsburgermonarchie 1848–1918. Band VIII/1. Verfassung und Parlamentarismus*. Wien: Verlag der Österreichischen Akademie der Wissenschaften, 2000.

²⁵ RUMPLER, H. *Parlament und Regierung Cisleithaniens 1867 bis 1914*. In: RUMPLER, H. – URBANITSCH, P. (Hrsg.). *Die Habsburgermonarchie 1848–1918. Band VIII/1. Verfassung und Parlamentarismus*. Wien: Verlag der Österreichischen Akademie der Wissenschaften, 2000, s. 840–844, s. 724.

taková hlasování.²⁶ Až nový autonomní jednací řád z června 1917 zakotvil v § 61 odst. E odevzdávání hlasovacích lístků skrutátorům, čímž se hlasování podstatně urychlilo.

Od roku 1897 až do roku 1914 trpěla poslanecká sněmovna rakouské říšské rady vleklými obstrukcemi.²⁷ Střídala se obstrukce technická a divoká.

Technická obstrukce spočívala ve využívání až zneužívání jednacího řádu, v podávání naléhavých návrhů s přednostním projednáváním, v předčítání peticí a interpelací, v požadování časově velmi náročných jmenovitých hlasování a v přednášení mnohahodinových řečí.²⁸ K masivnímu zdržování sněmovního jednání sloužily především naléhavé návrhy (*Dringlichkeitsanträge*) podle § 42; každý poslanec mohl ve vztahu k předloženému materiálu podat žádost o zkrácené jednání, po čemž se okamžitě otevřela rozprava, zda takové zkrácení bude připuštěno. Takto se poslanecká sněmovna od června 1903 do ledna 1905 vůbec nedostala k vlastnímu programu schůze, protože stále debatovala tyto žádosti, případně jmenovitě hlasovala nebo předčítala interpelace.²⁹

Divoká obstrukce německých nacionalistických a sociálně demokratických poslanců na rakouské říšské radě v roce 1897 v krizi okolo Badeniho jazykových nařízení a poté mladočeská obstrukce tamtéž o sedm let později zahrnovala házení kalamářů a spisů, rvačky, působení hluku různými řehtačkami či hudebními nástroji, demolování nábytku a vytlačování předsedajícího z předsednického stolku.³⁰ Divoká obstrukce byla nezřídká reakcí na snahy majority zlomit technickou obstrukci změnou jednacího řádu.³¹

Proti vyrušujícím poslancům byl předsedající bezmocný, protože kromě volání k věci (§ 56) a volání k pořádku (§ 57) a následného odnětí slova neměl žádnou další pravomoc, zejména nemohl rušící poslance vykázat ze sálu. Tuto pravomoc se pokusil zakotvit až poslanec Falkenhayn v roce 1897, jenže jeho návrh jednak zanikal onoho 25. listopadu 1897 v ohlušujícím hluku, jednak sám byl porušením jednacího řádu, neboť byl prosazen ve zkráceném jednání, což § 80 výslovně zakazoval.³² Na jeho základě byli následující den někteří rušící poslanci vyvedeni ze sálu, jenže násilností v parlamentu a pak i v ulicích už nešlo zabránit, a tak císař odvolal 28. listopadu premiéra Badeniho a odročil říšskou radu.³³

²⁶ HÖBELT, L. Parteien und Fraktionen im cisleithanischen Reichsrat. In: RUMPLER, H. – URBANITSCH, P. (Hrsg.). *Die Habsburgermonarchie 1848–1918. Band VIII/1. Verfassung und Parlamentarismus*. Wien: Verlag der Österreichischen Akademie der Wissenschaften, 2000, s. 956.

²⁷ *Ibidem*, s. 991. O obstrukcích detailněji srov. ASKARI, D. – WINTR, J. Parlamentní obstrukce ve světle ústavně-právních diskusí. *Správní právo*. 2017, č. 7 (v tisku).

²⁸ HÖBELT, L. *Parteien und Fraktionen im cisleithanischen Reichsrat*, s. 956–958.

²⁹ *Ibidem*, s. 968.

³⁰ RUMPLER, H. *Parlament und Regierung Cisleithaniens 1867 bis 1914*, s. 840–844. Srov. i BOBÍKOVÁ, L. – ŠOUŠA, J. *Parlament – kolbiště národů a národností*. Praha: H&H, 1992, a WINTR, J. Die Anfänge des tschechoslowakischen Parlamentarismus 1918–1920. *Beiträge zur Rechtsgeschichte Österreichs*. 2012, č. 2, s. 396–404.

³¹ To byl případ jak tzv. *Lex Falkenhayn* z listopadu 1897, tj. snahy zakotvit do autonomního jednacího řádu poslanecké sněmovny říšské rady pravomoc předsedající vykázat neukázněné poslance ze sálu, tak případ uherského sněmu z listopadu a prosince 1904, kdy násilná obstrukce následovala poté, co premiér Tisza prosadil zřízení parlamentní stráže. Srov. KAISER, T. „Brachialgewalt [...] in der Kathedrale der nationalen Legislative“. *Gewalt als Extrem parlamentarischer Kommunikation*. In: SCHULZ, A. – WIRSCHING, A. (eds). *Parlamentarische Kulturen in Europa. Das Parlament als Kommunikationsraum*. Düsseldorf: Droste, 2012, s. 207–212.

³² BERNATZIK, E. *Die österreichischen Verfassungsgesetze*. 2. Auflage. Wien: Manz, 1911, s. 840–841.

³³ HÖBELT, L. *Parteien und Fraktionen im cisleithanischen Reichsrat*, s. 960.

V roce 1909 pak tzv. *lex Kramář* (zákon č. 204/1909 ř. z., přijatý na jeden rok a poté prodlužovaný) obešel § 80 autonomního jednacího řádu a ve zkráceném jednání změnil přímo zákon č. 94/1873 ř. z., o jednacím řádu říšské rady, zakotvil přednost vládních předloh (čímž oslabil nebezpečnost oněch naléhavých návrhů) a nakonec jen na jeden rok i pravomoc předsedajícího vylučovat rušící poslance ze stávající a případně i dvou následujících schůzí.³⁴ Obstrukcím ale trvale nezabránil, a tak premiér Stürgkh nechal 16. března 1914 odročit říšskou radu na neurčito;³⁵ ta se sešla až v květnu 1917 po smrti císaře Františka Josefa I. a po zavraždění premiéra Stürgkha. Říšská rada si prodloužila volební období, přijala nový zákon č. 253/1917 ř. z., jenž se dotýče jednacího řádu říšské rady, i nový autonomní jednací řád poslanecké sněmovny z 6. června 1917,³⁶ ale pro říšskou radu i celou monarchii už bylo pozdě. Není bez zajímavosti, že častým návštěvníkem divácké tribuny poslanecké sněmovny byl v letech 1907–1913 mladý Adolf Hitler, který si ze svých parlamentních zážitků odnesl silný despekt k parlamentarismu jako takovému.³⁷

Obstrukce na rakouské říšské radě kolem roku 1900 byly ve své době i později velmi známé³⁸ a nepochybně ovlivnily pohlžení na parlamentarismus v našem prostoru. Nebylo by ale správné hodnotit parlamentní kulturu vídeňské sněmovny jen negativně, byť právě obstrukčními scénami se proslavila nejvíce. Jak uvidíme dále, pravidla jednání rakouské říšské rady byla základem, na kterém stavěly rakouský i československý parlamentarismus i produktivně, a rakouský tak ostatně činí dodnes.

3. VLIV NA PARLAMENTY V ČESKOSLOVENSKU A ČESKÉ REPUBLICĚ

Československé Národní shromáždění převzalo do svého jednacího řádu (zákon č. 325/1920 Sb. z. a n., o jednacím řádu poslanecké sněmovny Národního shromáždění, dále jen „JŘ 1920“) řadu ustanovení z autonomního jednacího řádu poslanecké sněmovny říšské rady; některá z nich by se hodila i dnes.³⁹

Právo poslance podávat samostatné návrhy bylo omezeno pravidlem, které vyžadovalo podporu dalších dvaceti poslanců pro takový návrh (§ 18 JŘ 1875 a § 19, 48 JŘ 1920). Toto pravidlo chránilo parlament před zahlcením návrhy bez naděje na přijetí.

K větší efektivitě parlamentní práce vedla i možnost odhlasovat konec debaty, a sice po vystoupení dvou řečníků v § 39 JŘ 1875 či čtyř řečníků v § 48 odst. 2 JŘ 1920; v obou

³⁴ BERNATZIK, E. *Die österreichischen Verfassungsgesetze*, s. 842–844.

³⁵ SUTTER, B. Probleme einer österreichischen Parlamentsgeschichte 1948 bis 1918. In: RUMPLER, H. – URBANITSCH, P. (Hrsg.). *Die Habsburgermonarchie 1848–1918. Band VIII/1. Verfassung und Parlamentarismus*, s. 549.

³⁶ Jeho text srov. v *Österreichische Bibliothek*, dostupné z: <<http://alex.onb.ac.at/cgi-content/alex?aid=gah&datum=1917&page=40&size=45>>.

³⁷ Srov. zejm. HAMANN, B. *Hitlers Wien. Lehrjahre eines Diktators*. München: Piper, 1996, zvláště kapitolu Im Parlament.

³⁸ O vídeňských obstrukcích referoval i slavný soudobý americký spisovatel Mark Twain. Srov. TE VELDE, H. Die parlamentarische Obstruktion und die „Krise“ parlamentarischer Politik in Europa um 1900. In: SCHULZ, A. – WIRSCHING, A. (eds). *Parlamentarische Kulturen in Europa. Das Parlament als Kommunikationsraum*, s. 267–284.

³⁹ Kapitola parafrázuje čtvrtou kapitolu WINTR, J. Die Anfänge des tschechoslowakischen Parlamentarismus 1918–1920. *Beiträge zur Rechtsgeschichte Österreichs*. 2012, č. 2, s. 396–404.

případech s připuštěním ještě jednoho řečníka pro a řečníka proti návrhu. I střídavé udělování slova řečníkům pro a proti je společné rakouskému i československému jednacímú řádu (§ 52 JŘ 1875, § 44 JŘ 1920).

Neutrální postavení předsedy sněmovny jako „*rozhodčího mezi stranami a nestranného ochránce parlamentního života*“⁴⁰ je zdůrazněno pravidlem, že předseda se neúčastní hlasování (§ 64 JŘ 1875, § 56 odst. 7 JŘ 1920). Všechna tato pravidla jsou dnešnímu jednacímú řádu české Poslanecké sněmovny cizí.

Československý jednacímú řád byl lépe vybaven proti obstrukci. Podobně jako výše zmíněný *lex Falkenhayn* upravoval i prvorepublikový jednacímú řád vyloučení rušícího poslance do konce schůze, a znemožnil-li další jednání, pak dokonce z následujících deseti schůzí (§ 52 JŘ 1920). To činilo Národní shromáždění obranyschopnějším proti komunistické a německé nacionalistické obstrukci, než byla vídeňská říšská rada. Kontrast s rakouskou říšskou radou zdůrazňoval při projednávání návrhu zákona o jednacímú řádu poslanecké sněmovny i zpravodaj výboru Krouský: „*V Rakousku parlament byl dekorací i zástěrou absolutismu. Naše Národní shromáždění je orgánem skutečné vlády a spoluvlády občanstva. V Rakousku mohl parlament nezasedat, v republice naší je Národní shromáždění srdcem i plícemi státu. Bez parlamentu není republiky. Proto jednacímú řád musí dbát toho, aby hlavní orgán, jímž republika žije a dýchá, zdravě žil a volně dýchal. Parlament musí mít také autoritu. Tuto autoritu musí chránit jednacímú řád. Desorganizací parlamentů přežilých, jako byl rakouský, náš jednacímú řád musí nahradit účelnou, cílevědomou organizací parlamentní práce. [...] Náš jednacímú řád znemožňuje, pokud to vůbec možno, obstrukci mechanickou, svévolnou, slepou.*“⁴¹

Rozdíly mezi vídeňským a pražským jednacímú řádem nalézáme především v úpravě zákonodárneho procesu a naléhavých návrhů. Přednost vládních předloh před ostatními návrhy (§ 5 zákona č. 94/1873 ř. z.) byla odmítnuta jako nedemokratická. Naléhavý návrh (§ 42 JŘ 1875) nemohl podat jakýkoli poslanec, nýbrž jen vláda, předseda sněmovny nebo dvě pětiny poslanců (§ 55 JŘ 1920), což mělo bránit technické obstrukci.

Jednacímú řád z roku 1920 explicitně upravoval poslanecké kluby, příslušnost ke klubu pak hrála roli při volbě výborů podle zásady poměrného zastoupení (§ 63) a při určování pořadí řečníků (§ 45). Starší jednacímú řády poslanecké frakce neznaly, nicméně zpráva výboru k návrhu jednacímú řádu uznává, že „*i za platnosti majoritního systému volebního kluby fakticky, třeba nikoliv právně, došly uznání ve dvou zjevech: v účelné instituci volných porad předsednictva s předsedy klubů (konvent seniorů) a v tradici poměrného zastoupení klubů ve výborech*“.⁴²

Lze ovšem říci, a to i přes vyjádření zpravodaje Krouského, že v porovnání jednacímú řádů z let 1875 a 1920 výrazně převažovala kontinuita. Teprve v komunistických parlamentech se stará rakouská tradice vytratila a v dnešním jednacímú řádu nalezneme z pravidel jednání říšské rady jen nemnoho. V Rakousku je tomu jinak.

⁴⁰ Národní shromáždění, tisk 2750 z roku 1920, dostupné z: <http://www.psp.cz/eknih/1918ns/ps/tisky/T2750_01.htm>.

⁴¹ Srov. řeč zpravodaje Krouského při schvalování zákona č. 325/1920 Sb. z. a n., o jednacímú řádu poslanecké sněmovny, stenoprotokol 144. schůze Národního shromáždění, 14. 4. 1920, dostupné z: <<http://www.psp.cz/eknih/1918ns/ps/stenprot/144schuz/s144021.htm>>.

⁴² Národní shromáždění, tisk 2750 z roku 1920, dostupné z: <http://www.psp.cz/eknih/1918ns/ps/tisky/T2750_01.htm>.

4. STARÉ A NOVÉ V AKTUÁLNÍM JEDNACÍM ŘÁDU RAKOUSKÉ NÁRODNÍ RADY

Platný jednací řád Národní rady z roku 1975 (BGBl. Nr. 410/1975, dále jen „JŘ 1975“) se změnil již jednadvacetkrát, přičemž poslední větší novela nese číslo BGBl. Nr. 99/2014 a úplně poslední před volbami v říjnu 2017 číslo BGBl. Nr. 41/2016. Přes poměrně rozsáhlé změny zůstalo v jednacím řádu až překvapivé množství pravidel z let 1917 či dokonce 1875.

Takto předseda bdí nad tím, aby čest a práva sněmovny byly zachovány, úkoly sněmovny plněny a aby jednání probíhala bez zbytečných průtahů dnes (§ 13 odst. 1 JŘ 1975) jako v roce 1917 (§ 9 odst. A). Samostatné návrhy poslanců vyžadují podporu dalších poslanců, aby mohly být projednávány, v roce 1917 dvaceti (§ 20 odst. D), dnes pěti (§ 26 odst. 4); totéž platí pro pozměňovací a doplňovací návrhy (§ 43 odst. C JŘ 1917, § 53 odst. 3 JŘ 1975). Potřebná účast jedné třetiny poslanců (stejná jako v ČR) se vyžaduje jen během hlasování (§ 35 odst. A JŘ 1917, § 48 odst. 1 JŘ 1975). O pořadu schůze se nehlasuje, ale vyhláší ho předseda a lze ho dvoutřetinovou většinou změnit (§ 36 JŘ 1917, § 49 JŘ 1975), tím se brání zmaření schůze neschválením jejího pořadu, což je obvyklé u mimořádných schůzí v české Poslanecké sněmovně. Podle § 50 JŘ 1975 ovšem lze na předešlé schůzi o předsedově návrhu pořadu vést rozpravu, v níž vystoupí nejvýše tři poslanci každého klubu s řečnickou dobou nejvýše pět minut; podle § 37 odst. A JŘ 1917 rozhodovala sněmovna o námitce proti navrženému pořadu bez debaty.

V rakouských parlamentech vždy šlo odhlasovat konec rozpravy, pokud už promluvili dva řečníci (§ 45 JŘ 1917, § 56 JŘ 1975); v říšské radě pak mohl promluvit ještě jeden řečník pro a jeden řečník proti, zpravodaj a navrhovatel (§ 39 JŘ 1875, § 45 odst. B a D JŘ 1917), v Národní radě jeden zástupce každého klubu, zpravodaj a navrhovatel (§ 56 odst. 2 a 3 JŘ 1975). Faktická poznámka má přednost, znal ji už § 46 JŘ 1917, který ji limitoval pěti minutami, § 58 JŘ 1975 ji omezuje na dvě minuty (předseda může dobu výjimečně prodloužit) a přesněji definuje. Jinak se střídají řečníci pro a proti (§ 52 JŘ 1917, § 60 JŘ 1975); žádný řečník ale nemůže k jednomu bodu mluvit více než dvakrát (§ 55 odst. B JŘ 1917, § 63 odst. 1 JŘ 1975).

Hlasuje se povstáním; jmenovité nebo tajné hlasování probíhá pomocí lístků (§ 61 JŘ 1917, § 66 JŘ). I trojí čtení návrhů zákonů a dělení debaty v druhém čtení na generální a speciální vykazuje značné podobnosti. A i volání k věci a k pořádku znaly už jednací řády z let 1875 a 1917 (dnes § 101–104).

Novinky v jednacím řádu Národní rady (odhlédneme-li od tehdy neznámých fenoménů, jako je projednávání záležitostí Evropské unie) slouží především ochraně menšinových práv, zvýraznění role parlamentních klubů a ochraně efektivity parlamentního jednání. Už bylo řečeno, že především sám jednací řád z roku 1975 a jeho novela z roku 1988 (BGBl. Nr. 720/1988) posílily práva parlamentní menšiny. Novelty z let 1993 a 1996 (BGBl. Nr. 569/1993 a BGBl. Nr. 438/1996) naopak chtěly posílit ekonomii parlamentních schůzí.

Novelty z devadesátých let byly reakcí na obstrukce Zelených. Jejich poslankyně Madeleine Petrovic dokázala z 11. na 12. března 1993 hovořit 10 hodin a 35 minut.⁴³

⁴³ Stenographisches Protokoll der 107. Sitzung, XVIII. Gesetzgebungsperiode des österreichischen Nationalrates mit der Filibuster-Rede der Abgeordneten Petrovic, s. 12511–12585 (im PDF-Dokument 210–284), dostupné z: <http://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XVIII/NRSITZ/NRSITZ_00107/imfname_142170.pdf>.

Právě rakouské reformy jednacího řádu z let 1993 a 1996⁴⁴ jsou jedním z příkladů, jak teprve změna jednacího řádu odstranila či omezila obstrukci, jako v britské Dolní sněmovně v pozdních 70. letech 19. století nebo relativně nedávno začátkem 80. let v Evropském parlamentu.⁴⁵ V reakci na nekonečné debaty v rakouské Národní radě byla plošně zkrácena řečnická doba na dvacet minut, omezeny zvláštní debaty na žádost skupin poslanců a některé záležitosti je možno zcela vyřídit mimo plénum na veřejných schůzích výborů.⁴⁶

Zvláště obecné omezení řečnické doby na dvacet minut (§ 57 odst. 1 JŘ 1975) kontrastuje s § 56 JŘ 1917, podle něhož sice poslanecká sněmovna říšské rady mohla stanovit řečnickou dobu, ale ne kratší než půl hodiny. Další razantní zkrácení řečnické doby přinesl zákon BGBl. Nr. 6/2014, podle něhož lze dvacetiminutovou řečnickou dobu zkrátit usnesením Národní rady nebo nařízením předsedy až na pět minut (§ 57 odst. 2 JŘ 1975) a také lze dvoutřetinovou většinou stanovit maximální řečnickou dobu pro poslanecké kluby, přičemž tato doba je úměrná velikosti klubu a nesmí být kratší než třicet minut (§ 57 odst. 4 a 5). Tato poslední změna už je zjevně inspirována německým Spolkovým sněmem, kde frakce hrály vždy významnější roli, což souvisí jak s tradicí, tak s mnohem vyšším počtem poslanců.

Důležité ovšem je, že ruku v ruce s krácením řečnické doby pro jednotlivé poslance jde posilování menšinových práv. Opět po německém vzoru bylo například zavedeno menšinové právo na zřízení vyšetřovací komise v § 33 odst. 1 JŘ 1975; musí být zřízena, požaduje-li to 46 poslanců Národní rady. Podstatné rovněž je, aby opozice měla příležitost nastolovat v parlamentu svá témata. Jednací řád Národní rady se pokusil vyvážit tento zájem se zájmem na efektivitě parlamentního jednání. Jednou v jednacím týdnu se koná aktuální hodina (*Aktuelle Stunde*, § 97a JŘ 1975) na aktuální téma obecného zájmu, přičemž při jeho navrhování se kluby střídají. V každém jednacím dni lze požadovat projednání jedné naléhavé otázky nebo naléhavého návrhu (§ 57b JŘ 1975) s krátkou debatou. Takto opozice může nastolovat svá témata, aniž by této možnosti mohlo být zneužito k obstrukci.

Můžeme tedy uzavřít, že jednací řád rakouské Národní rady se sice zejména v posledních třiceti letech dynamicky vyvíjí, ale v mnohém navazuje na své předchůdce z doby habsburské monarchie.

⁴⁴ Srov. ZÖGERNITZ, W. – SULLY, M. Die Spielregeln des österreichischen und des britischen Parlaments. In: SCHULZ, A. – WIRSCHING, A. (Hrsg.). *Parlamentarische Kulturen in Europa. Das Parlament als Kommunikationsraum*, s. 155–176. Srov. též SYLLOVÁ, J. Postavení parlamentních jednacích řádů a přezkoumání jejich dodržování ústavními soudy v Rakousku a České republice. *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2016, č. 3, s. 439–450.

⁴⁵ SOLDWISCH, I. Vom „Tanz auf dem Vulkan“ bis zum „Kontinent der Hoffnungen“ – Leben und Arbeiten der Abgeordneten des Europäischen Parlaments 1979–2004 in eigener Wahrnehmung. In: GJURIČOVÁ, A. – SCHULZ, A. – VELEK, L. – WIRSCHING, A. (Hrsg.). *Parlamentarische Kulturen in Europa. Lebenswelten von Abgeordneten*. Düsseldorf: Droste, 2014, s. 239–255.

⁴⁶ ZÖGERNITZ, W. – SULLY, M. Die Spielregeln des österreichischen und des britischen Parlaments. In: SCHULZ, A. – WIRSCHING, A. (Hrsg.). *Parlamentarische Kulturen in Europa. Das Parlament als Kommunikationsraum*, s. 157. Přetrvaly však občasně obstrukce ve výborech, například 16.–17. prosince 2010 obstruoval zelený poslanec Werner Kogler v rozpočtovém výboru svou řečí trvajícím dokonce 12 hodin a 42 minut. Srov. Knapp 13 Stunden. Grüner Kogler blockiert Budget mit Rekord-Dauerrede. *Kronen Zeitung*. 17. 12. 2010. Dostupné z: <http://www.krone.at/Nachrichten/Gruener_Kogler_blockiert_Budget_mit_Rekord-Dauerrede-Knapp_13_Stunden-Story-236033>.

ZÁVĚREM: INSPIRACE PRO ČESKOU POSLANECKOU SNĚMOVNU?

Ačkoli na počátku českého i rakouského parlamentarismu stálo ono dlouhé období fungování rakouské říšské rady podle prosincové ústavy, jejíž 150. výročí si připomínáme, cesty obou zemí se zejména po druhé světové válce rozešly. Na rozdíl od současného jednacího řádu rakouské Národní rady nezaručuje současný jednací řád Poslanecké sněmovny ani ochranu před obstrukcí, ani možnost opozice účinně nastolovat svá témata, ani impulsy pro atraktivní výměnu názorů v rámci parlamentní debaty.

Neústrojnou snahou o řešení problému obstrukcí je návrh poslankyně Jermanové a dalších poslanců ANO na vydání zákona, kterým se mění zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny (sněmovní tisk 859 z roku 2016).⁴⁷ Tento návrh velmi zplošťujícím způsobem reprodukuje systém apriorního stanovování délky rozpravy k jednotlivému bodu pořadu schůze, jak se prakticky používá v německém *Bundestagu*, kde se však opírá o dohodu poslaneckých frakcí, nikoli o rigidní ustanovení jednacího řádu.

Návrh nového § 58 odst. 3 zní takto: „*Při zahájení rozpravy oznámí předsedající přihlášené řečníky. Slovo uděluje v pořadí, ve kterém se o ně písemně přihlásili, a poté ostatním přihlášeným. Každému poslaneckému klubu se pro vystoupení jeho členů vyhradí celková doba, která je poměrná počtu členů poslaneckého klubu a předpokládané délce rozpravy podle časového harmonogramu. Předsedající eviduje dobu vyčerpanou pro vystoupení členů každého poslaneckého klubu. Do této doby se započítávají i vystoupení poslanců, kteří jsou členy vlády, faktické poznámky včetně procedurálních návrhů a vystoupení poslanců podle § 67. Poslanci, který není členem žádného poslaneckého klubu, se vyhradí poměrná doba pro vystoupení; nejméně však 2 minuty. Takový poslanec může vystoupit v rozpravě jen jednou. Při udělování slova upozorní předsedající dalšího řečníka na to, že jeho vystoupení bude následovat. Slova se smí ujmout jen ten, komu je předsedající udělit.*“ A na to navazuje návrh nového § 59 odst. 1: „*Vyčerpali-li poslanecký klub veškerou dobu pro vystoupení svých členů, předsedající odejme členovi poslaneckého klubu slovo a dalšímu členovi klubu již slovo neudělí. Obdobně postupuje, jde-li o poslance, který není členem žádného poslaneckého klubu.*“

Tento návrh je ve zjevném rozporu jak s Ústavou (podle čl. 38 odst. 1 se členovi vlády udělí slovo, kdykoli o to požádá), tak s racionalitou a férovostí parlamentního jednání; klub, který by vyčerpal svůj čas, by podle tohoto návrhu už třeba nemohl ani předkládat procedurální návrhy. Návrh zároveň cílí jen na problematiku obstrukcí, nikterak ovšem nedává možnost opozici nastolovat její témata ani nečiní parlamentní rozpravu atraktivnější.

Uvažujeme-li o možnosti transplantovat⁴⁸ do našeho právního řádu cizí právní instituty, je třeba vidět, že německá právní úprava, jejíž jeden prvek byl zde nepřesně převzat, je od naší výrazně odlišná. Jde nejen o rozdělení diskusního času mezi frakce, které se ale děje dohodou frakcí. Debata ve Spolkovém sněmu vypadá úplně jinak. § 28 jednacího řádu Spolkového sněmu (GOBT) výslovně stanovuje, že pořadí řečníků určuje předseda, má dbát o účelný průběh rozpravy a zohledňovat střídání řečníků pro a proti

⁴⁷ Sněmovní tisk 859 z roku 2016, dostupné z: <<http://www.psp.cz/doc/00/12/74/00127432.pdf>>.

⁴⁸ K transplantátům srov. nejčerstvěji diplomovou práci Kristiána Léka. LÉKO, K. *Zahraniční vlivy v ústavním právu*. Diplomová práce. Právnická fakulta Univerzity Karlovy, 2017.

a jednotlivých frakcí podle jejich velikosti. Poslanci se během řeči jiného poslance mohou hlásit k bezprostředním otázkám (*Zwischenfragen*); řečník se rozhoduje, zda takovou otázku připustí (§ 27 GOBT). Otázka musí být krátká a precizní. Podobným institutem je poznámka (*Zwischenbemerkung* nebo *Kurzintervention*). Během řeči ji lze položit opět jen se souhlasem řečníka, jinak může poslanec dostat slovo až po skončení předchozí řeči. V takovém případě je poznámka omezená na tři minuty a předchází řečník má ještě právo krátce odpovědět. Mimo pořadí může poslanec dále vystoupit s procedurálním návrhem (pak má nárok na udělení slova) nebo s procedurální poznámkou (pak záleží na předsedovi), obojí nepřesáhne pět minut (§ 29 GOBT). Po skončení debaty, případně i během ní podle uvážení předsedy, může poslanec vystoupit s osobním prohlášením, typicky uvádějícím na pravou míru jistá tvrzení ohledně jeho osoby, která zazněla v debatě (§ 30 GOBT). Poslanec má také právo na prohlášení k hlasování, čehož užívá zvláště tehdy, chce-li odůvodnit, proč bude hlasovat jinak než jeho frakce (§ 31 GOBT).⁴⁹

Rakouská podoba parlamentní rozpravy je té naší mnohem bližší a prvky rakouského parlamentního práva lze organičtěji navázat na českou právní úpravu. Bez většího narušení české parlamentní kultury lze například zavést obecné omezení řečnické doby na dvacet minut, střídání řečníků pro a proti, nebo stanovování pořadu schůze předsedajícím po projednání v organizačním výboru s tím, že by ho Poslanecká sněmovna neschvalovala, ale mohla by ho po krátké debatě změnit, a také s tím, že pořad schůze je předmětem rozpravy na předchozí schůzi (viz výše). Zároveň by bylo možné zavést instituty typu aktuální hodiny, umožňující nastolování témat opozicí. Rovněž faktickou poznámku lze po rakouském vzoru zpřesnit a i v systému trojího čtení návrhů zákonů lze hledat v Rakousku inspiraci, například v možnosti upustit od rozpravy v prvním či třetím čtení, není-li účelná a je-li návrh zákona nekontroverzní.⁵⁰

Úvaha o důkladnější reformě jednacího řádu české Poslanecké sněmovny však již přesahuje rámec tohoto textu, který přece jen chtěl upozornit především na to, že tradice předlitavské říšské rady z let 1867–1918 není tak mrtvá a pro dnešek nevýznamná, jak by se třeba mohlo zdát.

⁴⁹ Srov. WINTR, J. Česká parlamentní kultura. Praha: Auditorium, 2010, s. 54–55.

⁵⁰ K otázkám kvality legislativní činnosti srov. texty Marie Zámečnickové, včetně odevzdané disertační práce *Vady zákonodárského procesu a hospodářství vůbec*. Právnická fakulta Univerzity Karlovy, 2017.

Cisleithanian Roots of the Czech and Austrian Parliaments' Rules of Procedure**Jan Wintr**

Abstract: The paper deals with continuity and discontinuity amongst sets of rules of procedure of the former Austrian Imperial Council on the one hand and of the republican Czechoslovak, Czech and Austrian Parliaments on the other. Although Czech parliamentary law has, to a certain degree, been distorted by the communist era, a clear degree of continuity is demonstrated between the Czech Chamber of Deputies and the Austrian National Council and their procedural rules (especially in contrast to the German Bundestag). Thus, the Austrian rules of procedure can, in contrast to the rules of Bundestag, be a more suitable inspiration for a possible procedural reform in the Czech Chamber of Deputies. The common constitutional tradition of the two countries, especially in the peaceful years between 1867 and 1914, definitely remains relevant.

Key words: parliament, rules of procedure, constitutional tradition, Austria-Hungary