

ČÁST ČTVRTÁ

USTAVUJÍCÍ SCHŮZE SNĚMOVNY

Politologický úvod

Ustavující schůze představuje první setkání nově zvoleného parlamentu a fakticky stojí na počátku jeho činnosti. V případě Velké Británie přetrvává tradice, na základě které panovník zasedání parlamentu svolává (více viz Politologický úvod k části třetí), ale také se zahájení činnosti parlamentu významným způsobem účastní. Panovník při této příležitosti přednese řeč (kterou mu ale připravila vláda), v níž jsou stanoveny priority pro následující legislativní období. Britská parlamentní tradice obsahuje také ceremonii potvrzování parlamentních privilegií panovníkem. Na prvním jednání parlamentu po volbách parlament prostřednictvím svého zástupce požádá panovníka o potvrzení tzv. parlamentních privilegií, která fakticky tvoří základ imunity parlamentu. Mezi privilegia, od roku 1689 kodifikovaná Listinou svobod (Bill of Rights), patří udělení práva na svobodu projevu na půdě parlamentu (řeč pronesená v parlamentu se nesmí stát předmětem jednání soudu), práva nebýt vězněn v občanských záležitostech (nevztahuje se na trestné činy), práva svobodného přístupu k panovníkovi (prostřednictvím zástupců komory) a práva parlamentu uspořádat si vlastní vnitřní poměry.

Úvodní zasedání parlamentu je tak formálním potvrzením vztahu mezi panovníkem a komorami parlamentu, při kterém se panovník vzdává své moci a umožňuje parlamentu vládnout, resp. činí komory parlamentu sobě rovnými, protože panovník je podle tradice součástí legislativní moci, která se skládá ze „suveréna“, Dolní sněmovny a Sněmovny lordů (Horne et al., 2013). Podobně je každoroční zasedání parlamentu slavnostně zahajováno v Dánsku. Součástí ceremoniálu je rozvinutí dánské vlajky za účasti člena královské rodiny. Jeho účast je však v tomto případě čistě ceremoniální.

Zahájení zasedání parlamentu v republikánských systémech je upraveno dvojím způsobem. Prvním je tzv. „samosvolání“, kdy se parlament musí sejít v určený den nebo v určeném čase po svém zvolení. Druhou formou je svolání zasedání hlavou státu. Tento způsob vychází z monarchistické tradice, kdy je prezident chápán jako reprezentant státu. Samotné jednání parlamentní komory v rámci tzv. ustavující schůze je interní záležitostí komory a slouží primárně k upravení jejích vnitřních poměrů, zejména k volbě funkcionářů a orgánů komory. S takovým průběhem ustavující schůze je možné se setkat např. v republikánském Rakousku, ale i v Belgii, která je konstituční monarchií. Oproti tomu např. Estonsko v jednacím řádu stanoví, že první jednání nově zvoleného parlamentu otevírá prezident republiky svým projevem. Zvláštním prvkem je v Estonsku i procedura, že na prvním zasedání parlamentu oznamuje předseda vlády demisi svého kabinetu, čímž umožňuje vybrat novou vládu.

Ve Finsku je upraveno nejenom „otevírání“ každoročního zasedání parlamentu, ale i jeho ukončení. Obou se účastní prezident republiky. Na úvod přednáší zdravici a prohlašuje zasedání za otevřené.

Ustavující schůze má význam nejenom ceremoniální, ale zejména procedurální, jde totiž o zahájení činnosti parlamentní komory, což umožňuje jejím členům plnohodnotný výkon mandátu. V České republice vzniká mandát zvolením, ale jeho výkon je v mnoha činnostech vázán na existenci komory. Ustavující schůze slouží zejména k tomu, aby byli

zvolení funkcionáři komory a aby bylo rozhodnuto o ustavení orgánů komory. Bez ustavení výborů není např. možné zahájit legislativní proces, protože výbory sehrávají při schvalování návrhů zákonů zásadní roli (více k legislativnímu procesu viz Politologický úvod k části třinácté).

Literatura:

HORNE, A., DREWRY, G., DAWN, O. *Parliament and the Law*. Oxford: Hart Publishing, 2013.
KOLÁŘ, P., KYSELA, J., SYLLOVÁ, J., GEORGIEV, J., PECHÁČEK, Š. *Parlament České republiky*. Praha: Leges, 2013.

§ 22**[Ustavující schůze]**

(1) Poslanci se sejdou po svém zvolení na ustavující schůzi Sněmovny.

(2) Ustavující schůze Sněmovny se může sejít nejdříve jeden den po uplynutí předchozího volebního období Sněmovny.

(3) Ustavující schůzi Sněmovny svolá bývalý předseda Sněmovny, je-li poslancem. Není-li bývalý předseda Sněmovny poslancem, svolá schůzi, za předpokladu, že je poslancem, nejstarší bývalý místopředseda Sněmovny, a není-li ani toho, nejstarší poslanec nově zvolené Sněmovny; pokud ten svolání ustavující schůze odmítne, svolá ji následující nejstarší poslanec.

(4) Ustavující schůzi Sněmovny zahájí a až do zvolení nového předsedy Sněmovny ji řídí poslanec, který ji svolal.

Související ustanovení JŘ a Ústavy:

§ 4, § 6, § 21, § 23 až 26, § 51, § 53, § 86, § 115 až 116 JŘ – čl. 34 Ústavy

Srovnatelná ustanovení podle JŘ Senátu:

§ 24, § 26

Z důvodových zpráv:

(K JŘ): Tato část návrhu zákona obsahuje postup na ustavující schůzi Sněmovny.

K § 22

Ustanovení bylo ve stejné podobě navrženo i přijato, nebylo dosud novelizováno ani nebyla navržena jeho novelizace.

Ustavující schůze je institut, který existoval už za první republiky. Podle § 55 tehdejšího řádu volení sněmovny a podle § 5 jednacího řádu (zák. č. 325/1920 Sb. z. a n.) za první republiky platilo, že se „nově zvolená sněmovna ustaví v plné schůzi do 6 týdnů po vyhlášení výsledků volby“. Šestitýdenní lhůta byla doplněna do jednacího řádu novelou v r. 1933. Schůzi zahajoval a řídil předseda vlády, a to až do volby předsedy sněmovny.

Podle jednacího řádu z r. 1947 ustavující schůzi rovněž svolával předseda vlády, ale řídil ji už nejstarší přítomný člen NS. Jednací řád NS z r. 1949 ustavující schůzi neupravoval, vrátil se k ní až jednací řád z r. 1954. Ustavující schůzi NS svolávalo dosavadní předsednictvo NS, tak tomu bylo ve všech následujících jednacích rádech NS a FS až do

konce r. 1992. Ohledně ČNR svolávalo zasedání i schůzi dosavadní předsednictvo ČNR (zák. č. 7/1969 Sb.). Podle téhož předpisu platilo, že „ustavující schůzi nově zvolené České národní rady řídí až do zvolení nového předsednictva České národní rady předseda nebo některý z členů dosavadního předsednictva České národní rady“. Podle původního znění jednacího řádu ČNR z r. 1989 (zák. č. 35/1989 Sb.) svolávalo ustavující schůzi také bývalé předsednictvo ČNR, řídil ji „pověřený člen dosavadního předsednictva České národní rady“.

Ustanovení § 22 otevírá část čtvrtou JŘ. K politologickým souvislostem srov. Politologický úvod k části čtvrté JŘ.

Část čtvrtá obsahuje procedurální pravidla pro první schůzi Poslanecké sněmovny. Umístění do samostatné části je třeba vykládat tak, že činnosti, které jsou popsány v části čtvrté, musí proběhnout ve stanoveném pořadí. Není explicitně stanoveno, že tyto činnosti nebo jejich část nemohou proběhnout na schůzi pozdější. Z toho je možno vyvodit, že pokud se některou z činností nepodaří naplnit stoprocentně, ale míra naplnění zároveň nevede k dalšímu postupu ustavování Sněmovny, je možno věc odložit do dalších plenárních schůzí. Tím rozumíme částečné nedokončení některých činností, které nebrání postupu ustavující schůze a svolání další schůze (například pokud Sněmovna nerozhodne o návrhu na jmenování všech ověřovatelů, nebo pokud se nepodaří určit počet členů u všech výborů). Není však možné ukončit ustavující schůzi, aniž by byl ustaven mandátový a imunitní výbor nebo aniž by byl zvolen předseda Sněmovny nebo aniž by byly vůbec zřízeny výbory.

Jak vyplývá z výše uvedeného, zvláštní režim ustavující schůze neznámá, že v průběhu volebního období není možno některou z činností uvedených v části čtvrté vykonat na jiné plenární schůzi Sněmovny.

Při řešení otázky, zda ustavující schůze může být doplněna o další body, které v části čtvrté JŘ obsaženy nejsou, je třeba k výkladu přistoupit spíše restriktivně. Jednací řád sice v textu nezakazuje doplnění nějakého bodu do ustavující schůze, ale systém úpravy spíše nasvědčuje tomu, že pořadí ustavující schůze je JŘ pevně dán. Výjimkou je, pokud tak stanoví zákon nebo Ústava. Pro případ rozpuštění Poslanecké sněmovny je třeba zákonná opatření Senátu schválit na první schůzi Poslanecké sněmovny. Touto první schůzí je podle JŘ právě ustavující schůze Poslanecké sněmovny.

Prvním možným datem doručení návrhu zákona, popřípadě jiného podání, je den zvolení předsedy Sněmovny. Z tohoto důvodu nemůže před tímto dnem běžná procedura, zejména pak zákonodárný proces, začít běžet. I pokud nějaké podání směřuje k nové Sněmovně, nemohou lhůty začít běžet dřív, než je (nový) předseda Sněmovny zvolen. Toto je praktické zejména tehdy, pokud byla Poslanecká sněmovna rozpuštěna.

K odst. 1

Ustanovení stanoví povinnost konat po volbách ustavující schůzi, která má zvláštní režim a úkoly, v souhrnu odlišné od ostatních plenárních schůzí.

K odst. 2

Poslanecká sněmovna je zvolena na stanovené volební období, které končí k přesně stanovenému datu, viz komentář k § 6 písm. b) JŘ. I když se volby konají dříve, než volební období předcházející Sněmovny skončilo, není možno dosavadní Sněmovně pravomoci upřít. Aby nedošlo ke kolizi mezi oběma sbory, předmětné ustanovení stanoví, že nově zvolená Sněmovna se může sejít nejdříve den poté, kdy volební období bývalé Sněmovny skončilo. Teoreticky může dosavadní Sněmovna přijímat jakákoliv rozhodnutí až

do posledního dne svého volebního období. K datu uplynutí volebního období viz komentář k odst. 4 a zejména k § 6 písm. b).

Pokud je Poslanecká sněmovna rozpuštěna, problém s existencí bývalé Sněmovny samozřejmě nevzniká a schůzi Sněmovny je možno svolat na první den zasedání Sněmovny.

Svolání znamená určení času a data ustavující schůze. Schůze musí být zároveň svolána až na den, který se shoduje s datem nebo následuje po datu, na které prezident republiky svolal zasedání.

Podle § 51 JŘ musí být poslanci vyrozuměni o svolání schůze nejméně 5 dní předem. Sankcí je však pouze to, že poslanec může navrhnout odročení jednání, o takovém návrhu rozhodne Sněmovna hlasováním bez rozpravy. Z toho vyplývá, že je možno oznámit svolání i později, než 5 dní před datem sejití. (viz komentář k § 21).

Ustanovení neuvádí, že oznámení musí obsahovat pořad ustavující schůze. Zde uvádíme příklad pozvánky na ustavující schůzi Poslanecké sněmovny rozeslané bývalým předsedou PS dne 1. července 2002. Sněmovní praxe tuto podobu pozvánky zachovává dosud:

Parlament České republiky
POSLANECKÁ SNĚMOVNA
Václav Klaus

Podle ustanovení § 22 odst. 3 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, svolávám

ustavující schůzi Poslanecké sněmovny, která bude zahájena v úterý 9. července 2002 ve 14.00 hodin v jednacím sále Poslanecké sněmovny v Praze 1, Sněmovní ulice č. 4. Její pořad je stanoven v souladu s výše uvedeným zákonem a je součástí této pozvánky. První schůze Poslanecké sněmovny v jejím čtvrtém volebním období bude pokračovat i v následujících dnech.
V Praze dne 1. července 2002

Václav Klaus v. r.

Nejzazší den, na nějž může být ustavující schůze v rámci zasedání svolána, není Ústavou ani JŘ stanoven, neboť 30. den po volbách pro „sejití“ je výslovně stanoven jen pro případ nesvolání zasedání prezidentem republiky. Je věcí ústavně vstřícného výkladu, aby ten, kdo je povinen schůzi svolat, tak učinil nejpozději 30. den po dni voleb, podrobněji viz § 21 JŘ.

K odst. 3

Ustanovení upravuje, která osoba má povinnost svolat během zasedání ustavující schůzi (k datu svolání viz § 22 odst. 2). Ustavující schůzi má povinnost svolat osoba, která byla v bezprostředně předcházejícím období předsedou Poslanecké sněmovny jako poslední. Tuto povinnost má jen tehdy, pokud je zvolena poslancem.

Není-li bývalý předseda zvolen poslancem, má povinnost ustavující schůzi svolat nejstarší bývalý místopředseda (i zde slovo bývalý znamená místopředseda, který byl místopředsedou do konce volebního období.) Dosavadní praktický výklad dalších případných svolavatelů je takový, že ustavující schůzi musí svolat další nejstarší místopředseda, byl-li zvolen poslancem, a poté nejstarší poslanec nově zvolené Sněmovny.

K odst. 4

Svolavatel schůze je povinen zahájit ustavující schůzi, a to podle pravidel části čtvrté i části sedmé JŘ. S tím například souvisí § 54, podle kterého předsedající zahájí schůzi ve stanovenou dobu, bez ohledu na počet přítomných poslanců. I na ustavující schůzi se aplikují pravidla o rozpravě, o čase jednání (§ 53). Pravidla stanovená v § 54 odst. 4 týkající se pořadu schůze je třeba použít pouze subsidiárně. Podrobnosti viz § 23 JŘ.

Ustavující schůzi řídí svolavatel podle předcházejících odstavců až do zvolení předsedy Poslanecké sněmovny. Pro situaci, kdy se předsedu nepodaří zvolit, viz § 25.

Literatura:

ŘÍHA, J. Jednací řády parlamentní. In: HÁCHA, E. aj. (eds.) *Slovník veřejného práva československého*. Svazek II. Brno: Polygrafia, 1932.

§ 23**[Složení slibu]**

(1) Předsedající ustavující schůze Sněmovny složí slib poslance před shromážděním poslanců.

(2) Ostatní poslanci složí slib do rukou předsedajícího ustavující schůze Sněmovny (§ 4).

Související ustanovení JŘ a Ústavy:

§ 4, § 22, § 52 a násl. JŘ – čl. 23 Ústavy

Srovnatelná ustanovení podle JŘ Senátu:

§ 27

Z důvodových zpráv:

Viz § 22

K § 23

Ustanovení § 23 (jako § 25) bylo se shodným textem obsaženo v návrhu jednacího řádu (Sněmovní tisk 966, 1. VO). Ustanovení § 23 nebylo nikdy novelizováno ani nebyl navržen zákon, který by je novelizoval.

Za první republiky skládal předsedající poslanecké sněmovny slib podle § 6 jednacího řádu poslanecké sněmovny (zák. č. 325/1920 Sb. z. a n.): „Poslanci vykonají v prvé schůzi před volbou předsednictva do rukou předsedy vlády slib podle § 22 ústavní listiny tímto způsobem: Dříve než poslanec vstoupí do jednací síně, prohlásí v sněmovní kanceláři, ku které národnosti se hlásí, podepíše tam prohlášení obsahující tento slib, což mu kancelář sněmovní na certifikátu potvrdí, a tím je mu zjednan přístup do schůze; ve schůzi pak předseda vlády dá přečísti formuli slibu a poslanci na jeho vyzvání jednotlivě podáním ruky a slovem: ‚Slibuji‘ slib složí.“ K vývoji složení slibu podrobněji viz komentář k § 4.

K odst. 1

Prvním bodem ustavující schůze musí být složení slibu svolavatele schůze. Tato úprava pro předsedajícího je odlišná od § 4 JŘ, který pro ustavující schůzi stanoví, že poslanec skládá slib pronesením slova „slibuji“ a podáním ruky tomu, do jehož rukou slib skládá. Svolavatel skládá slib tak, že tak učiní „před shromážděním poslanců“. Znamená to, že projeví vůli při přítomnosti ostatních poslanců. V praxi předsedající přečte celý text slibu.

Ustavující schůzi podle jednacích konvencí zahájí předsedající. Ten uvede bod č. 1, kterým je složení jeho vlastního slibu. Podle jednacích konvencí předsedající při skládání svého slibu nepředává nikomu řízení schůze, a to vzhledem k § 22 odst. 4.

K odst. 2

Po složení slibu předsedajícího následuje složení slibu ostatních poslanců podle § 4 JŘ. Stenozáznam z ustavující schůze ze dne 18. listopadu 2014 dává představu o zavedené praxi: „Miroslava Němcová: Dovolte mi, abych vás seznámila s tím, jak tento bod bude probíhat. Vlastní akt slibu bude tedy probíhat takto: Požádám nejprve pana poslance Lubomíra Zaorálka, který byl jako druhý nejstarší místopředseda Poslanecké sněmovny z minulého, tedy šestého volebního období zvolen, a ten přednese Ústavou předepsaný slib. Jako první jej složí do mých rukou. Poté bude číst pan poslanec Lubomír Zaorálek vaše jména v abecedním pořadí, vy k němu budete přistupovat a slib vykonáte pronesením slova ‚slibuji‘ a podáním ruky. Svůj slib stvrdíte podpisem. Podpisové archy jsou umístěny zde před vámi u stolku zpravodajů. Upozorňuji Vás, dámy a pánové, že podle § 6 písm. a) našeho jednacích řádu odepřením slibu poslance nebo složením slibu s výhradou mandát poslance zaniká. Prosim tedy nejprve pana poslance Lubomíra Zaorálka, aby předstoupil k řečnickému pultu a ujal se slova. Vás všechny prosím, abyste povstali. (Děje se.) Poslanec Lubomír Zaorálek: Dobrý den, vážení kolegové. ‚Slibuji věrnost České republice, slibuji, že budu zachovávat její Ústavu a zákony. Slibuji na svou čest, že svůj mandát budu vykonávat v zájmu všeho lidu a podle svého nejlepšího vědomí a svědomí.‘ (Podáním ruky a podpisem svůj slib stvrzuje.) Nyní prosím pana poslance Petra Adama. – Můžete se posadit. (Slibuji.)“

Pořadí slibu poslanců se podle jednacích konvencí řídí abecedním pořádkem. To je výhodné i proto, že poslanci v první fázi plenární schůze, dokud se neusnese Sněmovna o zasedacím pořádku podle poslaneckých klubů, sedí v jednacích síních rovněž podle abecedního pořádku.

Slib člena Parlamentu je upraven v čl. 23 Ústavy. Poslanec je povinen složit slib na první schůzi Poslanecké sněmovny, které se zúčastní. Pokud se poslanec ustavující schůze nezúčastní, může složit slib kdykoliv později, tedy na dalších plenárních schůzích, ovšem vždy na první plenární schůzi, které se zúčastní. Na existenci mandátu to nemá vliv. Podrobněji viz § 4 JŘ, kde je rovněž pojednáno o významu a pojmu výhrady vůči slibu, která je spojena se zánikem mandátu.

Literatura:

Viz § 4

§ 24

[Ustavení volební komise]

Předsedající ustavující schůze požádá Sněmovnu, aby vzala na vědomí ustavení volební komise z návrhů poslaneckých klubů (§ 116 odst. 2). Dále dá stanovit počet členů a provést ustavení mandátového a imunitního výboru.

Související ustanovení JŘ:

§ 45, § 72 odst. 2, § 116 odst. 2 a 3, čl. 1 příl. č. 2, čl. příl. č. 2

Srovnatelná ustanovení podle JŘ Senátu:

§ 28

Související usnesení PS:

usnesení PS č. 2 (3. VO, 1998) k návrhu na stanovení počtu členů mandátového a imunitního výboru – usnesení PS č. 1 (5. VO, 2006) k informaci o ustavení volební komise Poslanecké sněmovny a o volbě jejich funkcionářů – usnesení PS č. 1 (6. VO, 2010) k informaci o ustavení volební komise Poslanecké sněmovny a o volbě jejich funkcionářů – usnesení PS č. 1 (8. VO, 2017) k informaci o ustavení volební komise Poslanecké sněmovny a o volbě jejich funkcionářů

Z důvodových zpráv:

(K zák. č. 167/2020 Sb.): Dosavadní právní úprava počítá se zřízením volební komise pro volby konané na ustavující schůzi Poslanecké sněmovny. Naznačuje, že by měla být dodatečně zřizována i běžná volební komise. Praxe se s tím v minulosti vyrovnávala tak, že volební komise zřízená pro volby konané na ustavující schůzi Poslanecké sněmovny fungovala po celé volební období, což bylo stvrzeno usnesením Poslanecké sněmovny. Nově se navrhuje, aby byla zmínka o specifické volební komisi zřízené pro volby konané na ustavující schůzi Poslanecké sněmovny ze zákona vypuštěna.

K § 24

Ustanovení se až do r. 2020 shodovalo s návrhem jednacího řádu (1. VO, 1994, sněmovní tisk č. 966) s výjimkou odlišného číslování paragrafu (v původním návrhu se jednalo o § 26). Text § 24 byl novelizován zákonem č. 167/2020 Sb., když byla vypuštěna část, která naznačovala, že se volební komise zřizuje pro volby konané na ustavující schůzi a poté že se zřizuje ještě běžná volební komise.

Za první republiky volební komise ve sněmovně neexistovala. Prvním zvoleným na ustavující schůzi byl předseda poslanecké sněmovny Národního shromáždění. Předchůdcem současné úpravy volební komise bylo ustanovení § 4 odst. 2 jednacího řádu ČNR z r. 1969, které pro ustavující schůzi stanovilo, že „předsedající pověří čtyři poslance České národní rady, aby sečetli hlasy“. V r. 1989 byla úprava ustavení volební komise a volby členů mandátového a imunitního výboru obsažena v § 7 odst. 2 JŘ ČNR (zákon č. 35/1989 Sb., v původním znění). Toto ustanovení spojovalo přijetí slibu poslanců předsedajícím schůze, volbu komise poslanců pro zjišťování výsledků hlasování na ustavující schůzi České národní rady a volbu předsedy a dalších členů mandátového a imunitního výboru. Volební komise, označovaná jako komise poslanců pro zjišťování výsledků hlasování, tak byla volena přímo na ustavující schůzi České národní rady.

Pokud se týká mandátového a imunitního výboru, za první republiky fungoval výbor imunitní, ověřovací funkci ale na ustavující schůzi neměl. Volba „mandátového“ výboru

jako prvního orgánu Národního shromáždění byla zavedena poprvé jednacím řádem z r. 1960. Podle jednacího řádu ČNR č. 35/1989 Sb. byli předseda a členové mandátového a imunitního výboru rovněž voleni na ustavující schůzi České národní rady. Předseda byl volen tajnou volbou, zatímco o složení výboru bylo hlasováno přímo na schůzi České národní rady a hlasovalo se o zvolení celé skupiny poslanců celku. Po zvolení mandátového a imunitního výboru bylo jednání České národní rady přerušeno za účelem ověření platnosti mandátů poslanců zvolených do České národní rady.

Ustanovení sněmovního JŘ se od úpravy obsažené v JŘ Senátu odlišuje pouze pojmově, nikoliv obsahově. Jednací řád Senátu namísto pojmu „ustavující schůze“ využívá formulace „první schůze Senátu ve funkčním období“ a také nevyužívá omezení působnosti volební komise pouze pro volby konané na ustavující, resp. první schůzi ve funkčním období. V praxi Poslanecká sněmovna také využívá ustavené volební komise pro celé volební období, nikoliv pouze pro ustavující schůzi, jak patrně předpokládala formulace tohoto ustanovení (viz dále). Terminologické odlišnosti vycházejí z odlišného principu fungování obou komor Parlamentu, praktické ustavení a fungování volebních komisí je v podstatě totožné. Ustanovení je integrální součástí části čtvrté JŘ, která upravuje průběh ustavující schůze Sněmovny. Ustavení volební komise a mandátového a imunitního výboru, jakož i stanovení počtu jeho členů je podmínkou dalšího praktického fungování Sněmovny, zejména pokud jde o volbu funkcionářů Sněmovny a ověření platnosti mandátů zvolených poslanců. Další okolnosti ustavení volební komise, samotných voleb probíhajících na ustavující schůzi i v průběhu celého volebního období Poslanecké sněmovny upravuje Volební řád pro volby konané Poslaneckou sněmovnou a pro nominace vyžadující souhlas Poslanecké sněmovny, který je přílohou č. 2 k JŘ PS. Podle původního znění ustanovení se zdálo, že volební komise je určena jen pro ustavující schůzi, ale není vyloučeno, že by mohla sloužit i pro další volby. Z toho vycházela sněmovní praxe, podle které je volební komise stálou komisí Poslanecké sněmovny, která připravuje volby konané Poslaneckou sněmovnou, jakož i nominace vyžadující její souhlas. V opačném případě by totiž Sněmovna musela hlasovat o ustavení volební komise pro každé jednání Sněmovny, na kterém by docházelo k volbě funkcionářů Sněmovny nebo schvalování nominací Poslanecké sněmovny. Tato praxe byla potvrzena novelou přijatou zákonem č. 167/2020 Sb., která část ustanovení vypustila. V minulosti nedošlo v žádném volebním období k situaci, kdy by některý z poslanců podal návrh na přijetí usnesení o vzetí ustavení volební komise na vědomí pouze pro první ustavující schůzi Sněmovny nebo kdy by usnesení o vzetí ustavení volební komise na vědomí nebylo přijato.

Volební komise, která byla v jednotlivých volebních obdobích zpravidla dvanácti-, resp. patnáctičlenná, je ustavena skupinou poslanců ještě před ustavující schůzí Sněmovny, která bere její ustavení na vědomí. Právní úprava ustavení je obsažena v § 116 odst. 2, viz níže.

Podle čl. 1 volebního řádu, který tvoří přílohu druhou jednacího řádu, je volební komise schopna se usnášet, je-li přítomna nadpoloviční většina všech jejích členů a k platnosti usnesení volební komise je potřeba souhlasu nadpoloviční většiny přítomných členů komise (viz komentář k příloze). Předseda volební komise řídí volby konané Sněmovnou v souladu s jednacím řádem a volebním řádem, který je jeho součástí.

Způsob ustavení volební komise vychází z principu poměrného zastoupení, postup je vyjádřen v § 116 odst. 2. Návrh na ustavení volební komise pro ustavující schůzi Sněmovny připravuje v praxi z návrhů předložených poslaneckými kluby zvláštní skupina poslanců delegovaná poslaneckými kluby na základě parity. Volební komisí ustaví skupina poslanců podle zásady poměrného zastoupení postupem podle čl. 5 odst. 5 volebního řádu. Podrobněji

viz komentář k § 116 odst. 2. V praxi je první schůze volební komise konaná před ustavující schůzí Sněmovny zahájena poslancem, který stál neformálně v čele skupiny poslanců, která návrh na ustavení volební komise připravila. Poté musí být zvolen předseda volební komise, který převezme její další řízení. Zástupci poslaneckých klubů předkládají své návrhy, nejprve na předsedu a poté na místopředsedu a ověřovatele volební komise. Předseda volební komise je poté pověřen seznámit s tímto usnesením o volbě předsedy, místopředsedu a ověřovatelů Poslaneckou sněmovnu. Předseda volební komise je také usnesením komise pověřen, aby seznámil Poslaneckou sněmovnu se lhůtou na podávání návrhů na členy mandátového a imunitního výboru a předsedu, místopředsedu a ověřovatele Sněmovny.

Mandátový a imunitní výbor je jedním z obligatorně zřizovaných orgánů Sněmovny (viz komentář k § 32). (Mandátový a imunitní výbor je jedním z orgánů Sněmovny, jehož jednání jsou vždy neveřejná.) Působnost a jednání mandátového a imunitního výboru jsou upraveny v § 45.

Mandátový a imunitní výbor je prvním orgánem, který Poslanecká sněmovna ustavuje v novém volebním období. Ustavení volební komise, které vzniku mandátového a imunitního výboru předchází, Sněmovna totiž pouze bere svým usnesením na vědomí. Nezbytnost ustavení mandátového a imunitního výboru jako prvního ustávaného orgánu Sněmovny vyplývá materiálně z jeho pravomocí, kdy jednou z jeho základních úloh je ověření, zda byli všichni poslanci řádně zvoleni, k čemuž dochází na první schůzi výboru.

Prvním předmětem projednávaným Sněmovnou v souvislosti s mandátovým a imunitním výborem musí být určení počtu jeho členů plénum. Návrhy na určení počtu jeho členů nejsou zvlášť stanoveny, mohou tedy vycházet z návrhů poslaneckých klubů nebo i od jednotlivých poslanců.

V minulých volebních obdobích se počet členů pohyboval mezi jedenácti až devatenácti. Na ustavující schůzi Sněmovny se hlasovalo vždy pouze o jednom návrhu na stanovení počtu členů výboru. Pouze ve 3. volebním období vzešly z jednání poslaneckých klubů tři rozdílné návrhy na určení počtu členů výboru (viz stenoprotokol z 15. července 1998, 3. VO). Uplatnilo se proto tzv. orientační hlasování podle § 72 odst. 2 JŘ, kdy jde o hlasování v případě podání více návrhů na úpravu téže věci pouze z hlediska množství, času, osoby nebo místa. V takovém případě se nejprve zjistí počet hlasů poslanců podporujících jednotlivé návrhy, tedy se hlasuje pouze pozitivně, a poté se o nich hlasuje v pořadí podle počtu těchto podporujících hlasů. K takovému hlasování došlo v roce 1998 v otázce určení počtu členů mandátového a imunitního výboru, kdy Sněmovna hlasovala o tom, zda má mít výbor jedenáct, dvanáct či třináct členů. Nejvíce kladných hlasů získal návrh na ustavení mandátového a imunitního výboru v počtu jedenácti členů, konkrétně 103 hlasů, a až poté bylo hlasováno o přijetí usnesení určujícího počet členů výboru na tomto čísle.

Ustavení mandátového a imunitního výboru se řídí pravidly čl. 5 VŘ (Příloha 2 JŘ). Návrhy na členy mandátového a imunitního výboru musí podávat jen poslanecké kluby, a to vůči volební komisi, nejméně 24 hodin přede dnem volby.

V praxi vyhláší předseda volební komise lhůtu pro podávání návrhů na členy mandátového a imunitního výboru a také předsedu, místopředsedu a ověřovatele Poslanecké sněmovny, v souladu s usnesením volební komise. Přijímáním těchto návrhů je zpravidla pověřen tajemník volební komise (tedy pracovník Kanceláře), kterému také náleží s předloženými návrhy jednotlivých poslaneckých klubů seznámit ostatní poslanecké kluby. Jedinou výjimkou bylo 4. volební období, kdy byl přijímáním návrhů na kandidáty pověřen

tehdejší předseda volební komise poslanec Pavel Hojda (viz stenoprotokol z 9. července 2002, 4. VO). Lhůta pro podávání návrhů kandidátů musí dodržet lhůtu 24 hodin přede dnem volby, z čehož vyplývá praxe průběhu ustavující schůze, která je v tomto okamžiku přerušena na celý následující den. Lhůta pro podávání návrhů na kandidáty není právem upravena. Obvykle je poměrně krátká, do odpoledních nebo večerních hodin dne, ve kterém byla schůze přerušena. O stanovení této lhůty Sněmovna v praxi nehlasuje.

Stejně jako ostatní výbory je i mandátový a imunitní výbor sestavován na základě zásady poměrného zastoupení (čl. 5 VŘ).

Poslanecké kluby tedy podle určeného počtu členů výboru vědí podle čl. 5 bod 5 VŘ, kolik jim náleží ve výboru míst. Klub určí konkrétní poslance, které na jejich obsazení navrhuje (podrobněji viz komentář k VŘ, Příloha 2 JŘ). Po uplynutí určené lhůty připraví volební komise z návrhů poslaneckých klubů návrh usnesení Poslanecké sněmovny.

Dále se jedná v plénu o návrhu na ustavení mandátového a imunitního výboru. K návrhu je třeba otevřít rozpravu. Návrhy podle § 63 jsou povětšinou vyloučeny. Projednání bodu je však možno přerušit. Po ukončení rozpravy hlasuje Sněmovna o potvrzení složení mandátového a imunitního výboru.

Podle jednacích zvyklostí předseda volební komise po zahájení pokračování ustavující schůze Sněmovny představuje podle sestaveného návrhu jednotlivé poslance navrhované jako členy mandátového a imunitního výboru, kteří při čtení svého jména povstanou. Poté následuje rozprava a hlasování. Pokud není výbor potvrzen (jako celek), pokračuje se podle volebního řádu předložením nových návrhů kluby a procedura se musí opakovat (čl. 5 bod 7 až 8 VŘ), včetně dodržení příslušných lhůt.

Pokud je mandátový a imunitní výbor ustanoven, podle zvyklostí za účelem sejít se výboru na ustavující schůzi, zvolení předsedy a ověření platnosti zvolení poslanců, přerušuje předsedající ustavující schůze Sněmovny její jednání na dobu nezbytně nutnou, mandátový a imunitní výbor zpravidla požaduje dvouhodinovou přestávku.

Pro ustavující schůzi mandátového a imunitního výboru určí předseda Sněmovny poslance, který řídí výbor až do potvrzení řádného předsedy výboru Sněmovnou (§ 35 odst. 1). Je zvykem, že je tímto poslancem služebně nejstarší člen výboru (jedná se o zvyklost všech výborů). V 6. volebním období nastala situace, kdy mandátový a imunitní výbor na své ustavující schůzi ne zvolil svého předsedu, v takovém případě v řízení výboru pokračoval pověřený poslanec (viz stenoprotokol z 24. června 2010, 6. VO).

Po znovuzahájení přerušené schůze a ukončení rozpravy Sněmovna hlasuje o potvrzení předsedy výboru v jeho funkci po zvolení mandátovým a imunitním výborem podle § 50 odst. 1 písm. s) JŘ.

Ke způsobu volby funkcionářů výborů viz § 35 a dále § 115 a komentář k němu. Body 26 a násl. VŘ se uplatní, pokud předsedu výboru volí Sněmovna (Příloha č. 2 JŘ).

Předseda výboru poté, kdy byl usnesením Sněmovny potvrzen ve své funkci (pokud nebyl potvrzen, je možné, aby tak učinil místopředseda výboru), seznamuje Sněmovnu s informací mandátového a imunitního výboru o ověření platnosti volby poslanců. Tato pravomoc výboru je stanovena v § 45, viz komentář k němu. Výbor při zkoumání, zda byli poslanci platně zvoleni, vychází kromě jiného i z rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, který má pravomoc rozhodovat o volebních stížnostech podle § 90 soudního řádu správního. Dále vychází z osobních dokladů poslanců a také ze (zvykově požadovaných) čestných prohlášení podepsaných a odevzdaných poslanci, podle kterých poslanec nezastává žádnou funkci neslučitelnou s výkonem poslaneckého mandátu (viz též komentář k § 7).

Plenární usnesení v praxi vypadá tak, že se Sněmovna usnáší o tom, zda bere podanou informaci výboru na vědomí.

K pravomoci ÚS rozhodnout o opravném prostředku proti rozhodnutí ve věci ověření nebo neověření volby poslance podle čl. 87 odst. 1 Ústavy, která se (kromě jiného) vztahuje na předmětné usnesení Sněmovny, viz komentář k § 45. Řízení je upraveno v § 85 zák. o ÚS (podrobněji Filip, s. 669 a násl.).

Literatura:

Viz § 6.

FILIP, J., HOLLÄNDER, P., ŠIMÍČEK, V. *Zákon o Ústavním soudu. Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2007.

§ 25**[Volba předsedy Sněmovny]****Sněmovna zvolí svého předsedu.****Související ustanovení JŘ a Ústavy:**

§ 29, § 50 odst. 1 písm. o), § 75 odst. 1, § 115 až 116, čl. 3 VŘ – Přílohy č. 2 JŘ – čl. 29 odst. 1 Ústavy

Srovnatelná ustanovení podle JŘ Senátu:

§ 29

Související usnesení PS:

usnesení PS č. 6. 7. VO, 2013:

Parlament České republiky
POSLANECKÁ SNĚMOVNA
2013
7. volební období
6
USNESENÍ
Poslanecké sněmovny
z 1. schůze 27. listopadu 2013

k návrhu na volbu předsedy Poslanecké sněmovny

Poslanecká sněmovna volí předsedou Poslanecké sněmovny poslance Jana Hamáčka.

Jan Hamáček v. r.
předseda Poslanecké sněmovny

Jiří Petřů v. r.
ověřovatel Poslanecké sněmovny

Z důvodových zpráv:

(K JŘ): (...) úprava předpokládá změnu též v navrhování kandidátů na funkcionáře Sněmovny a orgány Sněmovny, které se svěřuje poslaneckým klubům.