



POSLANECKÁ
SNĚMOVNA
PARLAMENTU
ČESKÉ REPUBLIKY

PARLAMENTNÍ
INSTITUT

SROVNÁVACÍ STUDIE

Zapojení výborů do legislativního procesu v parlamentech

Francie, Německo, Polsko, Rakousko a Slovensko

Obsah:

FRANCIE	3
NĚMECKO	5
POLSKO	7
RAKOUSKO	9
SLOVENSKO	10



Srovnávací studie č. 1.236
Srpen 2016
autor: Jan Němec

AKTUÁLNÍ VYDÁNÍ:	EDICE: STUDIE
Název: Zapojení výborů do legislativního procesu v parlamentech	Typ edice: online, ISSN 2533-4131
Autor: Němec, J.	URL: http://www.psp.cz/sqw/ppi.sqw?d=1
Číslo: Srovnávací studie č. 1.236	První vydání edice: červenec 1991
Datum: srpen 2016	Frekvence vydání edice: nepravidelná
Klíčová slova: výbor; legislativní proces; Parlament; jednací řád	Zaměření: srovnávací a analytické studie zpracované pro členy Parlamentu České republiky
	Jazyk: CZ
	Vydavatel: Kancelář Poslanecké sněmovny, Sněmovní 4, 118 26 Praha 1

PARLAMENTNÍ INSTITUT plní úkoly vědeckého, informačního a vzdělávacího střediska pro Poslaneckou sněmovnu, její orgány, poslance a Kancelář Poslanecké sněmovny, pro Senát, jeho orgány, senátory a Kancelář Senátu. Naše činnosti a produkty uvádíme níže.

Oddělení všeobecných studií	STUDIE Srovnávací studie Analytické studie	ODPOVĚDI NA DOTAZ Stručné odpovědi na dotazy členů Parlamentu	VYBRANÁ TÉMATA Studie zpracované k aktuálním problematikám	MONITORING Vybrané hospodářské měnové a sociální ukazatele	MIGRACE Přehled aktualit v oblasti migrace za vybrané období
	PŘEHLED SZBP Společná zahraniční a bezpečnostní politika EU	EUROZÓNA+ Přehled ekonomických událostí v EU	PODKLADY pro zahraničně politická jednání	PŘEDNÁŠKY pro zahraniční delegace, PS, Senát	
Oddělení pro evropské záležitosti	STANOVISKA kompatibility nevládních návrhů zákonů s právem EU	KONZULTACE k předkládaným vládním návrhům zákonů	DOKUMENTY EU Výběr z aktů a dokumentů EU zaslaných PS	ZPRÁVY Aktuální agenda v Bruselu	PODKLADY pro jednání výboru na mezinárodní úrovni
	INFORMAČNÍ STŘEDISKO Informace o činnosti Poslanecké sněmovny a prohlídky budov	ECPRD Spolupráce s Evropským centrem pro parlamentní výzkum a dokumentaci	PŘEDNÁŠKY pro Poslaneckou sněmovnu, pro školy, veřejnost	INFORMAČNÍ MATERIÁLY o fungování Poslanecké sněmovny, o legislativním procesu	ZÁPISY ze schůzí, seminářů, přednášek, kulatých stolů

Shrnutí

Práce přináší podrobný přehled zapojení parlamentních výborů do legislativního procesu ve Francii, Německu, Polsku, Rakousku a na Slovensku. Sledovány jsou kromě procedurálních otázek zejména pravomoci výborů v rámci legislativního procesu, způsob projednávání návrhu zákona ve výborech, počet projednávání návrhu zákona výborem či způsob podávání pozměňovacích návrhů.

Obsah

FRANCIE.....	3
NĚMECKO	5
POLSKO.....	7
RAKOUSKO.....	9
SLOVENSKO	10

Francie

Jednací řád francouzského Národního shromáždění¹ umožňuje vytváření stálých výborů (de facto povinně zřizovaných) a *ad hoc* výborů.

Stálých výborů je osm (viz čl. 36). Maximální počet členů těchto výborů může být jedna osmina celkového počtu poslanců. Členové výborů jsou jmenováni na začátku každého volebního období a následně každý další rok. Místa ve výborech se rozdělují mezi poslanecké kluby poměrným způsobem. V případě, že takto nejsou přidělena všechna místa, přidělí se zbývající nezařazeným poslancům, přičemž se v případě nedosažení dohody na nominaci preferují ti starší. Žádný z poslanců nemůže být členem více než jednoho stálého výboru, nicméně mohou se účastnit schůzí i těch výborů, jichž nejsou členy. Poslanec může být také v odůvodněných případech nepřítomnosti (zasedání *ad hoc* výboru, účast na delegaci v zahraničí atp.) na zasedání výboru zastoupen jiným členem výboru. V případě ukončení členství v poslaneckém klubu, za nějž byl poslanec do výboru nominován, pozbývá automaticky členství v daném výboru. Předsednictví rozpočtového, hospodářského a kontrolního výboru jsou vyhrazena zástupcům opozice.

Ad hoc výbory se zřizují za účelem projednání vládních a poslaneckých legislativních návrhů, pokud o to požádá vláda, anebo na žádost předsedy některého ze stálých výborů, předsedy poslaneckého klubu nebo skupiny alespoň 15 poslanců. *Ad hoc* výbory iniciované vládou se zřizují vždy, v ostatních případech se zřídí, pokud předseda Národního shromáždění proti jeho zřízení neobdrží námitku ze strany vlády, předsedy některého ze stálých výborů anebo předsedy poslaneckého klubu. Pokud jsou námitky vzneseny, vede se o návrhu krátká rozprava a rozhodne hlasování. Každý *ad hoc* výbor má mít podle jednacího řádu 70 členů, kteří jsou jmenováni podle zásady poměrného zastoupení poslaneckých klubů. V žádném *ad hoc* výboru nesmí být více než 34 poslanců, kteří by byli členy stejného stálého výboru.

Kvorum usnášeníschopnosti je stanoveno na jedné třetině členů výboru. V případě, že není kvora dosaženo, může se hlasování konat nejdříve po 15 minutách, kdy je hlasování platné za jakékoliv účasti členů výboru.

¹ Règlement de l'Assemblée nationale, dostupný zde: http://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/reglement_2015_01.pdf

Podle ústavy² (čl. 39 a násl.) Právo legislativní iniciativy má vláda (prostřednictvím svého předsedy) a členové Parlamentu (obou komor, tj. Národního shromáždění i Senátu). Zákon se projednává nejprve v té komoře, do které byl předložen. Před plenárním čtením je přikázán jednomu ze stálých výborů, vláda či navrhovatel z řad členů parlamentu ale může požádat o jeho přikázání *ad hoc* vytvořenému výboru. Výbor může ve svém usnesení doporučit přijetí zákona, jeho zamítnutí, nebo pozměňovací návrhy. V případě vládních návrhů se první čtení v komoře, kam byl zaslán nejdříve, může konat nejprve na konci šestitýdenní lhůty od doručení návrhu do komory, a následně v druhé komoře po uplynutí lhůty čtyř týdnů od postoupení návrhu z první komory. Tyto lhůty neplatí pro návrhy zákonů finanční povahy, návrhy zákonů týkajících se sociálního zabezpečení a zákonů o stavu nouze.

Právo podávat pozměňovací návrhy má vláda a členové parlamentu v příslušné komoře. Pozměňovací návrhy mohou být podávány jak na výboru, tak na plenárním zasedání. Vláda může podat námitku proti plenárnímu projednávání pozměňovacího návrhu, který nebyl před tím projednán ve výboru.

Každý návrh zákona musí být projednán postupně v obou komorách parlamentu, přičemž nezáleží na posloupnosti. Schválen musí být identický text. Pokud mezi komorami nenastane shoda na znění návrhu zákona po dvou čteních v každé z nich, svolá předseda vlády (v případě vládních návrhů zákona) nebo předsedové obou parlamentních komor společný výbor Národního shromáždění a Senátu, složený z rovného počtu členů obou komor, jejichž úkolem je připravit společný návrh znění sporných ustanovení. Tento text je pak postoupen obou komorám parlamentu, přičemž nejsou přípustné pozměňovací návrhy, pokud s nimi nesouhlasí vláda. V případě, že společný výbor nevypracuje kompromisní návrh znění anebo v některé z komor není tento návrh odsouhlasen, vyzve vláda Národní shromáždění k rozhodnutí o konečném znění legislativního návrhu.

V Národním shromáždění postupuje návrhy zákonů výborů předseda Shromáždění podle vlastní úvahy. Pokud panuje spor o příslušnost zvolenému výboru, koná se rozprava, v níž může vystoupit pouze zástupce vlády, navrhovatel zákona a předsedové dotčených výborů. Na závěr této rozpravy se nejprve hlasuje o vzniku *ad hoc* výboru, pokud Národní shromáždění jeho vznik odmítne, rozhodne o přikázání některému ze stálých výborů.

V případě, že se některý ze stálých výborů rozhodne připojit své stanovisko k vládnímu návrhu zákona, který mu nebyl přikázán, uvědomí o tom předsedu Národního shromáždění. Návrh zákona (vládní i poslanecký) může být vedle hlavního výboru přikázán také tzv. konzultativnímu výboru, který jmenuje svého zpravodaje, jenž se účastní zasedání hlavního výboru (bez práva hlasovat). Stejně tak zpravodaj hlavního výboru se může účastnit jednání konzultativního výboru. Stanovisko, vč. pozměňovacích návrhů konzultativního výboru musí být vypracováno s dostatečným předstihem, aby je jeho zpravodaj byl schopen hájit na jednání hlavního výboru.

Zpravodaj výboru doručí svou zprávu všem jeho členům nejpozději týden před dnem projednávání daného legislativního návrhu. V zprávě může přijetí doporučit, odmítnout nebo navrhnout změny. Do přílohy zprávy musí být zakomponovány také pozměňovací návrhy, které byly k předmětnému legislativnímu návrhu do té doby předloženy (pozměňovací návrhy mohou podávat všichni poslanci, nejen členové výboru, a to nejpozději do 17. hodiny tři pracovní dny před dnem projednávání na výboru, pokud předseda výboru nestanoví jinak).

Plenárnímu projednávání je doručen text legislativního návrhu ve znění přijatém výborem a samostatně i zpráva zpravodaje. Mezi zveřejněním textu přijatého výborem a plenárním projednáváním v prvním čtení musí uplynout alespoň sedm dní. Pokud výbor ve stanovené lhůtě nedoručí žádné doporučení, projednává se návrh ve znění, jak byl do komory doručen.

² Constitution de la République française, dostupné zde: <http://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/constitution.asp>

V prvním čtení může být podán návrh na vrácení zákona k opětovnému projednání výborem. Pokud je tento návrh schválen, přerušuje se automaticky rozprava do doby vypracování a doručení nové výborové zprávy. Lhůtu pro vypracování nové zprávy stanoví buď Národní shromáždění, nebo vláda v případě, že jde o legislativní návrh, jemuž byla na základě žádosti udělena priorita v projednávání.

V prvním čtení se vede rozprava o každém článku zákona zvlášť, žádný z vystupujících nemůže hovořit déle než dvě minuty, přičemž předseda Shromáždění může i v tomto případě vyzvat řečníka k ukončení své promluvy, pokud dojde k názoru, že komora již byla dostatečně informována. O každém článku se následně hlasuje zvlášť. Po hlasování o všech dílčích ustanoveních se hlasuje o návrhu zákona jako celku. V případě podaných pozměňovacích návrhů se nejprve debatuje původní ustanovení a následně pozměňovací návrhy či návrhy. Hlasování sleduje opačné pořadí – nejprve se hlasuje o pozměňovacích návrzích.

Druhé čtení se koná pouze v případě, pokud o to požádá vláda či některý z poslanců, a to o celém návrhu zákona, nebo jen některé jeho části. Části, jež mají být podrobeny druhému čtení, jsou přikázány výboru, jenž o nich představí zprávu, která může být písemná, nebo jen ústní. Pokud Národní shromáždění odmítne pozměňovací návrhy v druhém čtení, považuje se za přijaté znění z prvního čtení.

Německo

Vznik a působení výborů v německém Spolkovém sněmu upravují zejména části VII. a VIII. jednacího řádu.³ Spolkový sněm může ustavovat stálé výbory a zvláštní výbory. Výbory následně mohou z řad svých členů vytvářet podvýbory (výjimečně může být členem podvýboru i nečlen příslušného výboru), přičemž v podvýboru musí mít alespoň jednoho zástupce každý poslanecký klub zastoupený ve výboru. Výbory mohou také zřizovat společné podvýbory. Složení výborů sleduje proporční zastoupení poslaneckých klubů ve Spolkovém sněmu, stejně tak obsazování předsednických postů ve výborech má brát zřetel na relativní sílu klubů.

Vedle výborů může Spolkový sněm ustavovat tzv. studijní komise, které mají připravit podklady pro rozhodování v rozsáhlých a důležitých záležitostech. Vznik takové komise může navrhnout jedna čtvrtina členů Sněmu, přičemž v návrhu usnesení musí být specifikován účel a další náležitosti fungování komise.

Členy výborů, stejně jako jejich náhradníky, nominují poslanecké kluby. Předseda Spolkového sněmu může dále jmenovat další členy výboru, kteří ale nemají právo hlasovat. Počet členů výborů se stanovuje na počátku volebního období. Kvorum usnášeníschopnosti výborů je jednacím řádem stanoveno na polovině všech jeho členů. Dosažení kvora se považuje za automatické, pokud některý z členů výboru nevznes požadavek na jeho ověření.

Jednání výborů jsou zpravidla neveřejná, výbor může rozhodnout o přípustnosti zástupců veřejnosti na projednávání některých bodů. Členové Spolkového sněmu, kteří nejsou členy výboru, se jeho schůzí mohou účastnit, avšak nemohou hlasovat ani vstupovat do rozpravy.

Výbory se mají podle jednacího řádu zabývat záležitostmi, jež jim byly přikázány, bez zbytečného odkladu. Jejich úlohou je připravit pro plénum Spolkového sněmu návrh rozhodnutí. Kterýkoliv z poslaneckých klubů nebo skupina alespoň pěti procent členů Sněmu může po uplynutí deseti týdnů od přikázání věci výboru, požadovat po výboru předložení zprávy o průběhu projednávání. Tato zpráva je pak zařazena na program dalšího plenárního jednání.

Zprávy výboru jsou zpravidla písemné. Zpráva má obsahovat doporučení tzv. vedoucího výboru (*Federführender Ausschuss*), menšinová stanoviska i připomínky dalších výborů, které se záležitostí

³ Geschäftsordnung, dostupný zde:

http://www.bundestag.de/bundestag/aufgaben/rechtsgrundlagen/go_btg/go_btg/197104

zabývaly. V případě, že se v souladu s jednacím řádem k věci vyjádřily orgány lokální samosprávy či se na projednávané téma konalo veřejné slyšení, jsou do zprávy zahrnuty také závěry těchto jednání. Zprávu Spolkovému sněmu předkládá vedoucí výbor. Pokud byl legislativní návrh přikázán více výborům, dohodnou se s vedoucím výborem na lhůtě pro doručení stanovisek. Pokud není dohody dosaženo nebo výbor(y) své stanovisko v dané lhůtě nedoručí, doručí vedoucí výbor zprávu bez těchto stanovisek, avšak nikoliv dříve než čtyři týdny od přikázání legislativního návrhu. Výbory mohou uspořádat společnou schůzi, avšak hlasují odděleně.

Legislativní proces sestává ze tří čtení. Právo legislativní iniciativy má spolková vláda, Spolková rada nebo poslanci Spolkového sněmu, pokud získají podporu některého z poslaneckých klubů nebo skupiny alespoň 5 % členů Sněmu. Pokud není jednacím řádem stanoveno jinak, může se první čtení konat nejdříve třetí den od rozeslání návrhu poslancům. Pokud se na tom shodne Rada starších (*Ältestenrat*),⁴ může rozpravu nahradit doručení písemných stanovisek poslaneckých klubů, která jsou začleněna do stenozáznamu. Toto rozhodnutí může zvrátit negativní stanovisko některého z poslaneckých klubů nebo skupiny poslanců čítající alespoň 5 % všech členů Spolkového sněmu doručené do 18. hodiny dne předcházejícího předmětné rozpravě.

V průběhu prvního čtení se obecná rozprava koná pouze tehdy, pokud to doporučí Rada starších anebo pokud tak požaduje některý z poslaneckých klubů nebo skupina alespoň 5 % členů Spolkového sněmu přítomných na jednání. Na závěr prvního čtení je návrh přikázán jednomu z výborů, výjimečně může být přikázán více výborům současně, přičemž jeden z nich je určen jako vedoucí výbor. Na návrh poslaneckého klubu nebo skupiny alespoň 5 % členů Spolkového sněmu za souhlasu dvou třetin přítomných poslanců může Spolkový sněm rozhodnout o postoupení návrhu do druhého čtení bez jeho přikázání výboru. Výjimkou jsou legislativní návrhy finanční povahy, kde má rozpočtový výbor právo je projednat před druhým čtením. Rada starších může také rozhodnout o sloučení debaty u několika tematicky spojených návrhů, včetně jejich společného přikázání výboru.

Druhé čtení může být zahájeno nejdříve druhý den následující po doručení výborové zprávy Spolkovému sněmu (dříve pouze se souhlasem tří pětin přítomných poslanců na návrh poslaneckého klubu nebo skupiny alespoň 5 % členů Sněmu; pokud jde o návrh zákona spolkové vlády předložený v režimu urgencye, může být lhůta zkrácena za souhlasu většiny Spolkového sněmu). Na počátku druhého čtení probíhá obecná rozprava, pokud její konání doporučí Rada starších nebo ji požaduje některý z poslaneckých klubů či skupina alespoň 5 % poslanců. Pokud není obecná rozprava otevřena, koná se pouze podrobná rozprava o každém ustanovení návrhu zákona, přičemž se hlasuje o každém zvlášť. Spolkový sněm se nicméně může usnést, že podrobná rozprava o dvou a více ustanoveních bude sloučena. Pozměňovací návrhy mohou být předkládány pouze v průběhu rozpravy o předmětném ustanovení. Pozměňovací návrh může předložit jednotlivý poslanec, který svůj návrh také zdůvodní. Pokud nebyl návrh rozeslán písemně, přednese jej překladatel ústně. Do okamžiku ukončení hlasování o návrhu zákona jako celku může být návrh celý či jeho části vrácen zpět i do jiného výboru, než toho, jenž jej před druhým čtením projednával. Pokud jsou v druhém čtení zamítnuta všechna ustanovení zákona, je zákon automaticky zamítnut jako celek.

Zákon je postoupen do třetího čtení v případě, že ve druhém čtení nebyly předloženy žádné pozměňovací návrhy, a to bezprostředně po ukončení druhého čtení. V případě, že byly ve druhém čtení nějaké pozměňovací návrhy schváleny, koná se třetí čtení druhý den po rozeslání přijatých pozměňovacích návrhů poslancům, dříve pouze pokud tak rozhodnou dvě třetiny přítomných poslanců na návrh některého z klubů nebo skupiny alespoň 5 % členů Spolkového sněmu. V případě návrhů spolkové vlády projednávaných v urgentním režimu může o zkrácení lhůty

⁴ Radu starších tvoří předseda, místopředsedové a dvacet tři dalších členů Spolkového sněmu jmenovaných poslaneckými kluby na základě jejich poměrného zastoupení (viz pravidlo 6 jednacího řádu).

rozhodnout většina Spolkového sněmu. Třetí čtení začíná obecnou rozpravou pouze v případě, že se tato rozprava nekonala ve druhém čtení a zároveň její otevření doporučila Rada starších nebo na základě požadavku alespoň 5 % členů Spolkového sněmu, kteří jsou na jednání přítomni. Ve třetím čtení jsou přípustné pozměňovací návrhy, avšak musí být podepsány buď poslaneckým klubem, nebo skupinou alespoň 5 % členů Sněmu. Tyto pozměňovací návrhy mohou být překládány pouze k těm ustanovením, k nimž nebyl přijat žádný pozměňovací návrh ve druhém čtení. Podrobná Rozprava se koná pouze o ustanoveních, k nimž byly předloženy pozměňovací návrhy. Do okamžiku ukončení hlasování o návrhu zákona jako celku může být návrh celý či jeho části vrácen zpět i do jiného výboru, než toho, jenž jej před třetím čtením projednával. V případě, že výbor předloží pozměňovací návrh vůči rozhodnutí Spolkového sněmu z druhého čtení, vede se rozprava o tomto návrhu.

Závěrečné hlasování se koná po uzavření třetího čtení. Pokud rozhodnutí přijatá ve druhém čtení nebyla pozměněna během třetího čtení, koná se hlasování okamžitě. Pokud byly ve třetím čtení předloženy pozměňovací návrhy, koná se závěrečné hlasování až uspořádání a rozeslání pozměňovacích návrhů, pokud tak požaduje některý z poslaneckých klubů nebo skupina alespoň 5 % členů Spolkového sněmu, kteří jsou jednání přítomni.

Polsko

Výbory v Sejmu, první komoře polského parlamentu, mají zakotvení v jednacím řádu,⁵ přičemž 28 stálých výborů se zřizuje povinně (viz čl. 18). Je třeba dodat, že jednacím řád má povahu usnesení Sejmu, jeho změna je tedy relativně snadná; proto i úprava seznamu povinně zřizovaných výborů nepředstavuje při existenci většinové vlády zásadní problém, ačkoliv jednacím řád pro případnou novelizaci požaduje tři čtení – pokud komora nerozhodne jinak – při projednávání takového návrhu, podobně jako u běžných zákonů (viz čl. 204).

Vedle stálých výborů může Sejm zřizovat také zvláštní výbory (v současném volebním období byly zřízeny tři takové výbory, přičemž činnost jednoho z nich již byla ukončena a výbor rozpuštěn). Jednacím řád stanovuje limit členství jednotlivých poslanců na maximálně dva výbory, přičemž členství ve třetím výboru může být předsednictvem výjimečně povoleno.

Standardní legislativní proces na půdě Sejmu sestává ze tří čtení. Právo legislativní iniciativy mají poslanci, senát, prezident republiky, vláda a skupina alespoň 100 000 občanů s volebním právem. Poslanecké návrhy musí být předloženy některým z výborů nebo s podporou alespoň 15 poslanců, kteří pod návrh připojí svůj podpis. Legislativní návrhy se předkládají maršálkovi Sejmu, který může jakýkoliv návrh po konzultaci s předsednictvem v případě pochybností, zda takový návrh je v souladu s ústavou nebo právem Evropské unie, nejprve postoupit ústavně právnímu výboru pro jeho stanovisko. V této fázi může ústavně právní výbor označit předložený návrh za nepřijatelný (při souhlasu 3/5 většiny přítomných členů výboru a přítomnosti alespoň poloviny všech členů). Maršálek následně může podle vlastního uvážení rozhodnout o dalším postupu – tj. zda návrh přes negativní stanovisko výboru postoupí do legislativního procesu, či nikoliv.

První čtení se může konat na plénu nebo ve výborech. Na plénu se vždy konají první čtení ústavních novel, návrhů státního rozpočtu, daňových zákonů, volebních zákonů, zákonů, které upravují strukturu a jurisdikci orgánů veřejné moci a návrhů zákoníků. Maršálek může u jakéhokoliv zákona navrhnout první čtení na plénu. První čtení se koná nejdříve sedmý den po předložení návrhu, pokud Sejm nebo příslušný výbor nerozhodne jinak. O konání prvního čtení návrhu zákona

⁵ Anglický překlad jednacímho řádu dostupný zde:

http://oide.sejm.gov.pl/oide/en/index.php?option=com_content&view=article&id=14798:the-standing-orders-of-the-sejm-of-the-republic-of-poland&catid=7&Itemid=361;

polské znění dostupné zde: <http://www.sejm.gov.pl/prawo/regulamin/kon7.htm>

ve výboru jsou informováni všichni poslanci, přičemž všichni se mohou zasedání zúčastnit a/nebo předložit své připomínky a pozměňovací návrhy písemně. Výbor rovněž může rozhodnout o uspořádání veřejného slyšení na téma návrhu zákona.

V případě, že se první čtení koná na plénu, v závěrečném usnesení o postoupení do druhého čtení Sejm přikáže návrh výborům k projednání s tím, že může určit lhůtu, do kdy mají doručit svou zprávu. Výbory mohou k projednání daného návrhu uspořádat společnou schůzi, můžou si rovněž vyžádat stanovisko dalších výborů Sejmu. Výbory nakonec vypracují společnou zprávu. Pro projednání návrhu mohou výbory rovněž vytvořit podvýbor; podvýbory mají mít nejméně pět členů a jejich úkolem je vypracování zprávy nebo návrhu usnesení. Pozměňovací návrhy musí být předloženy písemně k rukám předsedy výboru nebo podvýboru.

Výbory mohou v případě pochybnosti o souladu návrhu zákona s právem Evropské unie postoupit předmětný návrh ministroví, do jehož gesce spadá členství Polska v EU pro vyjádření stanoviska ve lhůtě určené výborem. Výbor rovněž může doporučit maršálkovi Sejmu, aby návrh vrátil předkladateli k přepracování či ke zvážení změn doporučených výborem; takový návrh se po úpravách vrací zpět přímo výboru.

Po projednání ve výborech představí výslednou zprávu na plénu zástupce výboru v rámci druhého čtení. Druhé čtení se může konat nejdříve sedmý den od doručení výborové zprávy, pokud Sejm nerozhodne jinak. Právo předložit pozměňovací návrhy ve druhém čtení má předkladatel, skupina alespoň 15 poslanců, předseda poslaneckého klubu a vláda. V případě, že jsou takové pozměňovací návrhy předloženy, vrací se návrh zákona do výboru, jenž jej před druhým čtením projednával. Pokud má výbor pochybnosti o souladu pozměňovacích návrhů s právem EU, postoupí je kompetentnímu členovi vlády k vyjádření stanoviska ve stanovené lhůtě. Po projednání všech pozměňovacích návrhů vypracuje výbor dodatečnou zprávu s doporučeními na přijetí či zamítnutí jednotlivých návrhů.

Třetí čtení se koná okamžitě po druhém čtení, pokud nebyly ve druhém čtení předloženy žádné pozměňovací návrhy, jinak se koná po doručení dodatečné zprávy výboru. Ve třetím čtení jsou zpravodajem představeny předložené pozměňovací návrhy, o kterých se hlasuje jednotlivě a následně o návrhu zákona jako celku. Následně maršálek Sejmu postupuje schválený návrh zákona maršálkovi Senátu a prezidentovi republiky.

Jednací řád umožňuje Sejmu rozhodnout o zkrácení legislativního procesu v odůvodněných případech (čl. 51), a sice o zahájení prvního čtení okamžitě po předložení návrhu, o zahájení druhého čtení okamžitě po ukončení prvního čtení bez přikázání návrhu výborům a o zahájení třetího čtení bezprostředně po obdržení zprávy z výborů.

Výbory vstupují do legislativního procesu v případě, že Senát nebo prezident návrh zákona vrátí k dalšímu projednání. V případě, že Senát návrh vrátí s pozměňujícími návrhy nebo návrhem na zamítnutí, postoupí tyto návrhy maršálek Sejmu výboru, jenž návrh projednával. Výbor na své zasedání pozve zpravodaje Senátu; rozprava ve výboru se koná i v případě, že se zpravodaj Senátu schůze výboru nezúčastní. Pokud má výbor pochybnosti o souladu pozměňovacích návrhů Senátu s právem EU, postoupí je kompetentnímu členovi vlády k vyjádření stanoviska ve výborem stanovené lhůtě. Po projednání návrhu Senátu vypracuje výbor zprávu, kterou předloží Sejmu. Projednání zprávy na plénu se může konat nejdříve třetí den od doručení zprávy výborem, pokud Sejm nerozhodne jinak. Plénum Sejmu může také rozhodnout o vypuštění výborové fáze při projednávání návrhů Senátu a jejich zařazení přímo na program schůze pléna. Podobný postup se uplatňuje při případném vetu prezidenta republiky.

Rakousko

Vznik a funkce výborů v rakouské Národní radě upravuje jednací řád (zákon z roku 1975),⁶ zejména v částech VI., VII. a ve vztahu k legislativnímu procesu v části X. Část VI upravuje ustavení výborů, kdy je podrobně upraven vznik a působnost tzv. hlavního výboru (*Hauptausschuß*), který se podílí na obsazování některých postů v justici a atp. a projednávání záležitostí Evropské unie (pro tento účel hlavní výbor vytváří stálý podvýbor). Jednací řád dále výslovně zmiňuje existenci výborů pro federální rozpočet, pro instituce na ochranu ústavy (tj. zpravodajské služby atp.) a kontrolní výbor. Tyto a podvýbor pro evropské záležitosti lze považovat za povinně zřizované.

Paragraf 32 a násl. upravují vznik běžných výborů. Národní rada stanovuje počet členů a také počet náhradníků – člen výboru může být na schůzích zastoupen náhradníkem či kterýmkoliv jiným pověřeným členem téhož poslaneckého klubu (v tomto případě musí být písemné pověření předáno předsedovi výboru). Členové a náhradníci se vybírají z poslaneckých klubů, přičemž zastoupení ve výboru je poměrné celkové relativní síle klubů v Národní radě. V případě, že se poměry v Národní radě změní, upraví se i obsazení výborů. Členové výborů mají povinnost účastnit se jeho schůzí (případně v zastoupení náhradníkem nebo jiným členem poslaneckého klubu), členství zaniká v případě rezignace na členství, ukončení členství v příslušném poslaneckém klubu anebo při nahrazení jiným členem na základě nominace poslaneckého klubu.

Výbory mohou zřizovat podvýbory, které mají vůči výboru poradní hlas. Výbory mohou na své schůzi zvat členy Národní rady, kteří nejsou členy výboru, ti pak mají pouze poradní status (nemohou hlasovat); stejně tak mohou být na jednání výboru zváni další hosté. Výbory jsou usnášeníschopné, pokud je přítomna alespoň polovina všech členů. Rozhodnutí se zpravidla přijímají většinou přítomných.

Část VII. jednacího řádu podrobněji upravuje vypracovávání zpráv výborů. Na závěr rozpravy výbor ze svých řad zvolí zpravodaje, který shrne závěry jednání a rozhodnutí výboru, jež jsou jako zpráva v písemné formě doručeny předsedovi Národní rady, který ji následně rozešle všem poslancům. V případě, že se výboru nepodaří zpravodaje zvolit, informuje plénum předseda či místopředseda. Plenární rozprava o bodu, k němuž výbor vypracoval zprávu, se zpravidla koná nejdříve 24 hodin od rozeslání této zprávy poslancům. Zkrácení lhůty je možné pouze na základně návrhu předsedy Národní rady a při souhlasu dvou třetin přítomných poslanců. V případě, že výbor během lhůty, která mu byla Národní radou stanovena, žádnou zprávu nedoručí, může se rozprava konat i bez ní. Část X. jednacího řádu se týká zvláštních ustanovení spojených s projednáváním legislativních návrhů. Řádný legislativní proces sestává ze tří čtení, přičemž výbory se zapojují před a po druhém čtení. Právo legislativní iniciativy mají členové Národní rady, Spolková rada jako celek nebo třetina jejích členů, a vláda. Vedle toho slouží jako základ pro legislativní proces lidová iniciativa, podpořená peticí s podpisy alespoň 100 000 oprávněných voličů nebo alespoň jedné šestiny oprávněných voličů pocházejících z nejméně tří spolkových zemí. S výjimkou poslaneckých návrhů není u legislativních návrhů doručených do Národní rady nutné první čtení; to se koná pouze, pokud tak Národní rada rozhodne. U poslaneckých návrhů se první čtení koná v případě, že je tak výslovně požadováno v návrhu zákona, přičemž předkladatel rovněž může uvést požadavek, aby byl návrh zákona zařazen na program jednání Národní rady v následujících třech měsících, a tento požadavek musí být brán v potaz při přípravě programu jednání. Během prvního čtení mohou být překládány pouze návrhy na jmenování zvláštního výboru, který by se návrhem zabýval.

Všechny legislativní návrhy před druhým čtením projednávají výbory určené předsedou Národní rady, které vypracují zprávu, jíž předloží předsedovi Národní rady. Druhé čtení sestává z obecné rozpravy, podrobné rozpravy a hlasování. Obecná a podrobná rozprava mohou být sloučeny, pokud Národní rada nerozhodne jinak. V druhém čtení je možné v obecné rozpravě (pokud je

⁶ Geschäftsordnungsgesetz 1975, dostupný zde: <https://www.parlament.gv.at/PERK/RGES/GOGNR/>

oddělena od podrobné rozpravy) předkládat návrh na odložení projednávání návrhu zákona, jeho navrácení k projednání výborem či příkázání dalšímu výboru. O těchto návrzích se hlasuje po ukončení obecné rozpravy, přičemž se také hlasuje o připravenosti Národní rady otevřít podrobnou rozpravu.

Při podrobné rozpravě navrhne předseda Národní rady, které části legislativního návrhu mají být debatovány společně a které samostatně. Pozměňovací návrhy mohou předkládat všichni poslanci, a to v okamžiku, kdy se v podrobné rozpravě projednává příslušná část návrhu zákona. Pro zahrnutí pozměňovacího návrhu do rozpravy je třeba, aby jej podpořilo alespoň pět poslanců (včetně navrhovatele). Podpora může být vyjádřena písemně na návrhu, nebo z místa povstáním na vyzvání předsedy Národní rady.

Každý přijatý pozměňovací návrh je postoupen příslušnému výboru a projednávání návrhu zákona je přerušeno, dokud výbor nepředloží novou zprávu. Hlasování o jednotlivých částech následuje hlasování o celku, přičemž je možné přijmout usnesení o přerušení projednávání, o navrácení návrhu výboru, anebo o ukončení rozpravy ve druhém čtení.

Třetí čtení se koná okamžitě po ukončení druhého čtení, pokud Národní rada na návrh předsedy nebo některého z poslanců nerozhodne jinak. Ve třetím čtení jsou přípustné pouze návrhy na opravu typografických a jazykových chyb či řešení rozporů v textu vzniklých v druhém čtení. Rozprava o předložených návrzích se koná pouze na základě jednotlivých rozhodnutí Národní rady, přičemž je omezen čas vystoupení na pět minut pro každého řečníka.

Slovensko

Podle jednacího řádu Národní rady Slovenské republiky⁷ zřizuje Národní rada z poslanců výbory jako své iniciativní a kontrolní orgány. Povinně se podle jednacího řádu zřizují následující výbory: mandátový a imunitní, výbor pro neslučitelnost funkcí, výbor pro evropské záležitosti a ústavněprávní výbor. Další výbory může Národní rada vytvořit podle potřeby (v současném volebním období, tj. od roku 2016, je to dalších 15 výborů, včetně tzv. zvláštních výborů vytvořených pro kontrolu bezpečnostních složek). Složení výborů respektuje poměrné zastoupení poslaneckých klubů v Národní radě.

Legislativní proces v Národní radě sestává ze tří čtení. Právo legislativní iniciativy mají výbory, poslanci (skupina i jednotlivci) a vláda. V případě výborových a poslaneckých návrhů zákona se v případě, že se Národní rada usnese o jejich postoupení do druhého čtení, vyžaduje stanovisko vlády, která má na jeho doručení 30 dnů. Nedoručení stanoviska v této lhůtě nemá vliv na projednávání daného zákona.

Před prvním čtením předseda Národní rady navrhne jeho přidělení ústavněprávnímu výboru (ústavněprávní výbor projednává všechny návrhy zákonů, zaměřuje se zejména na jejich soulad s ústavou ústavními zákony, mezinárodními smlouvami, kterými je Slovensko vázané, právem Evropské unie a dalšími zákony) a podle povahy věci i dalším výborům. Zároveň navrhne výbor, který bude pro tento zákon gestorský.

V průběhu prvního čtení nejprve vystoupí navrhovatel zákona, následně zpravodaj, kterého určí navržený gestorský výbor. Pokud Národní rada rozhodne o postoupení návrhu zákona do druhého čtení, rozhodne i o návrhu předsedy na přidělení legislativního návrhu výborům a na určení gestorského výboru. Určí se také lhůty pro projednání ve výborech, která nemůže být kratší než 30 dní ode dne přidělení návrhu zákona.

⁷ Zákon č. 350/1996 Z. z. o rokovacom poriadku Národnej rady Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov, dostupný zde: https://www.nrsr.sk/web/Static/sk-SK/NRSR/Doc/zd_rokovaci-poriadok.pdf

Každý výbor vypracuje ze svého projednávání návrhu zákona stanovisko, v němž Národní radě buď doporučí schválení zákona, nebo navrhne konkrétní změny či doplnění. Tyto návrhy musí být přesně zformulované a zdůvodněné. V případě, že návrh zákona projednávalo více výborů, doručí Národní radě společnou zprávu, kterou vypracuje gestorský výbor, který o návrhu zákona jedná jako poslední. V případě, že jsou stanoviska výborů protichůdná, je úkolem gestorského výboru, aby kontroverze eliminoval. Pro tento účel může svolat společnou schůzi výborů.

Po vypracování a schválení zprávy určí gestorský výbor společného zpravodaje výborů pro projednání návrhu zákona v Národní radě. V případě, že tak výbor neučiní, určí společného zpravodaje předseda gestorského výboru. Zpravodaj informuje Národní radu o výsledku jednání výborů a zdůvodňuje stanovisko gestorského výboru. Pokud gestorský výbor společnou zprávu anebo stanovisko neschválí, podá zpravodaj pouze informaci o výsledku jednání výborů a předkládá návrh na další postup.

O návrhu zákona může Národní rada ve druhém čtení hlasovat nejdříve po uplynutí 48 hodin od doručení společné zprávy výborů nebo informace společného zpravodaje. Na návrh gestorského výboru nebo zpravodaje může Národní rada tuto lhůtu zkrátit, pokud jde o jednoduchý návrh zákona.

V druhém čtení na plénu mohou být vedle pozměňovacích či doplňujících návrhů výborů vneseny další takové návrhy jednotlivými poslanci, avšak tyto musí disponovat souhlasem alespoň 15 poslanců (tj. 10 % všech členů komory). Tento souhlas musí být vyjádřen podpisem pod písemný a zdůvodněný návrh na změnu či doplnění návrhu zákona. Udělený souhlas může poslanec před hlasováním o daném návrhu vzít zpět; v případě, že tím klesne počet souhlasných vyjádření poslanců pod požadované minimum, považuje se daný pozměňující anebo doplňující návrh za vzatý zpět. Takto podané návrhy se hlasují po ukončení rozpravy, přičemž společný zpravodaj výborů k nim nezaujímá stanovisko, pouze upozorní na jejich souvislost s návrhem zákona a návrhy uvedenými ve společné zprávě výborů. Hlasování o takto předložených pozměňujících a doplňujících návrzích se může konat nejdříve 48 hodin od jejich podání; v případě, že o to požádá gestorský výbor nebo společný zpravodaj, může Národní rada tuto lhůtu zkrátit.

Pokud nebyly ve druhém čtení schváleny žádné pozměňující nebo doplňující návrhy, přistoupí se ke třetímu čtení a hlasování o návrhu zákona jako celku. V případě, že ve druhém čtení pozměňující a/nebo doplňující návrhy schváleny byly, koná se třetí čtení nejdříve následující den po tomto schválení. Dřívější konání je možné, pokud tak rozhodne Národní rada na návrh gestorského výboru nebo společného zpravodaje. Ve třetím čtení je možné předkládat pouze návrhy na opravu legislativně-technických a jazykových chyb; čtení se omezuje pouze na ustanovení návrhu zákona, jichž se týkají pozměňovací či doplňující návrhy schválené ve druhém čtení. Skupina alespoň 30 poslanců může navrhnout opakování druhého čtení; z opakovaného druhého čtení může vzejít také usnesení o opakovaném projednání návrhu zákona vč. dosud přijatých pozměňujících a doplňujících návrhů výbory, jimž byl přidělen (alternativně může být přidělen k opakovanému projednání pouze gestorskému výboru anebo jen plénu Národní rady). Po schválení pozměňujících a doplňujících návrhů se přistupuje k hlasování o zákonu jako celku; před tím může ještě gestorský výbor nebo společný zpravodaj navrhnout odložení závěrečného hlasování do doby, než budou poslancům rozdány schválené pozměňující a doplňující návrhy v písemné podobě.

Výbory vstupují do legislativního procesu znovu v případě, že prezident republiky vrátí některé z návrhů zákonů schválených Národní radou s připomínkami k opětovnému projednání. Takový návrh zákona se projednává pouze ve druhém a třetím čtení s tím, že rozprava se vede o připomínkách prezidenta (prezident může také navrhnout nepřijetí celého zákona). Vrácený zákon přidělí předseda Národní rady výborům, určí gestorský výbor a lhůtu na projednání.

PI 1.236

12