

Univerzita Hradec Králové

Filozofická fakulta

Bakalářská práce

2020

Daniela Dvořáková

Univerzita Hradec Králové

Filozofická fakulta

Katedra politologie

**Role parlamentní opozice za menšinové a většinové vlády v
České republice mezi lety 2013–2019**

Bakalářská práce

Autor: Daniela Dvořáková

Studijní program: B6701

Studijní obor: Politologie

Forma studia: Prezenční

Vedoucí práce: Mgr. Petra Vodová PhD.

Hradec Králové, 2020

Zadání bakalářské práce

Autor: Daniela Dvořáková

Studium: F17BP0065

Studijní program: B6701 Politologie

Studijní obor: Politologie

Název bakalářské práce: **Role parlamentní opozice za menšinové a většinové vlády v České republice mezi lety 2013-2019.**

Název bakalářské práce AJ: The Role of Parliamentary Opposition in a Minority and Majority Governments in the Czech Republic between 2013-2019.

Cíl, metody, literatura, předpoklady:

Bakalářská práce se věnuje parlamentní opozici v Parlamentu České republiky. Především se jedná o její roli a chování v kontextu menšinových a většinových vlád. Časově je práce zasazena do období 2013-2019. Kdy od roku 2013 byla po předčasných volbách u moci vláda Bohuslava Sobotky (jako většinová) a od roku 2017 (resp. 2018) vláda Andreje Babiše (jako menšinová). Je zkoumána především zákonodárná iniciativa v daných obdobích a chování opozice v určených situacích. Práce se také zaměřuje na to, zda se mění postavení opozice v jednotlivých vládách a na základě toho jsou odvozeny typy opozice. Konkrétně například Komunistická strana Čech a Moravy, která byla za Sobotkovy vlády v opozici a menšinovou vládu Andreje Babiše aktivně podporuje. Opoziční strany jsou nezbytnou součástí parlamentní demokracie a obecně se soudí, že parlamentní opozice má více vlivu a prostoru na prosazení svých politik během menšinových vlád. Důležitým nástrojem opozice je právo zákonodárné iniciativy. Z tohoto důvodu, je zjišťováno, zda a v jaké míře prošly či neprošly legislativní návrhy opozičních poslanců v menšinové a ve většinové vládě, ve vybraných případech vlád. Okrajově se práce zaměřuje také na témata návrhů zákonů. Během výzkumu si klademe otázky: Jakou část v poměru všech dosavadních návrhů v obou sledovaných vládách tvořily návrhy opozice? Jaká byla úspěšnost návrhů podaných opozičními poslanci? V jakém složení byly zákony předkládány? Při výzkumu bude postupováno následujícím způsobem. Práce bude obsahovat kvantitativní analýzu zákonů iniciovaných opozičními poslanci. Konkrétně bude sledována četnost a úspěšnost návrhů zákonů. Dále je hleděno na to, v jakém složení byly jednotlivé návrhy předkládány a s kým se poslanci spojovali. Práce poskytuje možné vysvětlení nastalých situací a získaná data jsou zasazena do kontextu rozložení politických sil a dána do souvislosti se statusem právě úřadující vlády.

1. Cabada, L. 2016. Český stranický systém v roce 2016: personalizační tendence, populismus a anti-politické přístupy. In: Politics in Central Europe - The Journal of Central European Political Science Association 12, č.25, 67-76
2. Dahl, Robert A. 1968. "Patterns of opposition". In: Political Opposition in Western Democracies. Ed. Robert A. Dahl. New Haven and London: Yale University Press
3. Dahl, Robert A., ed. 1966. Political Opposition in Western Democracies. New Haven and London: Yale University Press
4. Fiala, P., Strmiska, M. 1998. Teorie politických stran. Brno: Barrister&Principal.
5. Kubát, Michal. 2010. Politická opozice v teorii a středoevropské praxi: (vybrané otázky). Praha: Dokořán
6. Lijphart, A. 1999. Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in 36 Countries. New Haven: Yale University Press.
7. Louwerse, T., Otjes, S., Willumsen D. M. a Öhberg, P. 2016. Reaching across the aisle. Explaining government-opposition voting in parliament. Party Politics 1-14
8. Otjes, S., Louwerse, T. 2014. A Special Majority Cabinet? Supported minorit governance and parliamentary behaviour in the Netherlands. World Political Science Review, 10(2), 343-363.
9. Strøm, K. 1990. Minority Government and Majority Rule. Cambridge: Cambridge University Press
10. Vodička, K., Cabada L. 2003. Politický systém České republiky: Historie a současnost.

Garantující pracoviště: Katedra politologie,
Filozofická fakulta

Vedoucí práce: Mgr. Petra Vodová, Ph.D.

Datum zadání závěrečné práce: 2.5.2019

Prohlášení

Prohlašuji, že jsem tuto bakalářskou práci vypracovala (pod vedením vedoucí práce) samostatně a uvedla jsem všechny použité prameny a literaturu.

V Nymburce dne 10. 12. 2020

Podpis: *Daniela Krávková*

Poděkování

Mé poděkování patří paní Mgr. Petře Vodové PhD. za odborné vedení, cenné rady, ochotu a zároveň za velkou trpělivost, kterou mi v průběhu zpracování bakalářské práce věnovala.

Anotace závěrečné práce

DVOŘÁKOVÁ, DANIELA. Role parlamentní opozice za menšinové a většinové vlády v České republice mezi lety 2013–2019. Hradec Králové: Filozofická fakulta, Univerzita Hradec Králové, 2020, 60 str. Bakalářská práce.

Bakalářská práce se věnuje parlamentní opozici v Parlamentu České republiky. Především se jedná o její roli a chování v kontextu menšinových a většinových vlád. Časově je práce zasazena do období 2013–2019. Kdy od roku 2013 byla po předčasných volbách u moci Vláda Bohuslava Sobotky (jako většinová) a od roku 2017 (resp. 2018) Vláda Andreje Babiše (jako menšinová).

Je zkoumána především zákonodárná iniciativa v daných obdobích a chování opozice v určených situacích. Práce se také zaměřuje na to, zda se mění postavení opozice v jednotlivých vládách a na základě toho jsou odvozeny typy opozice. Konkrétně například Komunistická strana Čech a Moravy, která byla za Sobotkovy vlády v opozici a menšinovou vládu Andreje Babiše aktivně podporuje. Opoziční strany jsou nezbytnou součástí parlamentní demokracie a obecně se soudí, že parlamentní opozice má více vlivu a prostoru na prosazení svých politik během menšinových vlád. Důležitým nástrojem opozice je právo zákonodárné iniciativy. Z tohoto důvodu je zjišťováno, zda a v jaké míře prošly či neprošly legislativní návrhy opozičních poslanců v menšinové a ve většinové vládě, ve vybraných případech vlád. Částečně se práce zaměřuje také na témata návrhů zákonů. Práce poskytuje možné vysvětlení nastalých situací a získaná data jsou zasazena do kontextu rozložení politických sil a dána do souvislosti se statusem právě úřadující vlády.

Klíčová slova: síla opozice, menšinová vláda, většinová vláda, opoziční strany a poslanci, zákonodárná iniciativa

Annotation

DVOŘÁKOVÁ, DANIELA. The Role of Parliamentary Opposition in a Minority and Majority Governments in the Czech Republic between 2013-2019. Hradec Králové: Philosophical Faculty, University of Hradec Králové, 2020, 60 pp. Bachelor Thesis.

This bachelor thesis focuses on parliamentary opposition in the Czech Republic. Primarily it is about its role and behavior in the context of minority and majority governments. The research is limited to years 2013–2019. From 2013 after the early elections there was majority government in power with Bohuslav Sobotka as the prime minister. In 2017 (2018) there was minority government formed with Andrej Babiš as the prime minister.

In this thesis the focus is mainly on the legislative initiative and the behavior of the opposition in specific situations and in given time periods. I am also focused on whether the position of the opposition in individual governments is changing and on this, types of opposition are pointed out. In particular, the Communist party of Czech and Moravia which was in opposition during the majority government of Sobotka and is supporting the minority government of Babiš. Further, the parties that have been in constant opposition are being examined. Opposition parties are important part of parliamentary democracy and it is said that opposition has more influence during minority governments. One of the most important instruments of opposition is the right of legislative initiative. Because of this reason it is observed whether and to what extent the legislative proposals of the opposition have or have not passed during the mentioned and selected governments. Partly, the thesis also focuses on the topics of draft laws. This paper provides a possible explanation of the situations and the obtained data are placed in the context of the distribution of political powers and the status of government.

Keywords: power of opposition, minority government, majority government, opposition parties and members of parliament, legislative initiative

Obsah

Seznam použitých zkratk, značek, termínů a jiného označení	9
Úvod	10
1. Teoretická část.....	13
1.1. Teoretické vymezení politické opozice	13
1.1.1. Funkce a nástroje politické opozice v demokracii.....	14
1.2. Rozlišení menšinových a většinových vlád a role opozice v nich.....	16
1.2.1. Politická opozice za většinové a menšinové vlády.....	17
1.3. Právní ukotvení politické opozice v České republice	21
1.4. Český politický systém a proces tvorby legislativy.....	23
1.4.1. Zákonodárný proces	23
1.5. Český stranický vývoj posledních let a politické strany v Parlamentu.....	27
1.6. Předpoklady pro výzkum	32
2. Metodologická část	34
2.1. Rozlišování návrhů zákonů a zasazení výzkumu.....	34
3. Empirická část	37
3.1. Vláda Bohuslava Sobotky 2013–2017.....	37
3.1.1. Zákonodárná iniciativa 2013–2017	38
3.1.1.1. Návrhy zákonů jednotlivých politických stran.....	40
3.1.1.2. Společné návrhy zákonů.....	42
3.2. Vláda Andreje Babiše 2017-.....	43
3.2.1. Zákonodárná iniciativa 2017–2019	44
3.2.1.1. Návrhy zákonů jednotlivých politických stran.....	46
3.2.1.2. Společné návrhy zákonů.....	48
3.3. Shrnutí a porovnání výsledků výzkumu	49

Závěr.....	52
Seznam použitých pramenů a literatury	54
Rejstřík tabulek a grafů.....	60

Seznam použitých zkratk, značek, termínů a jiného označení

ANO 2011/ANO	Politické hnutí ANO
ČR	Česká republika
ČSSD	Česká strana sociálně-demokratická
EU	Evropská unie
JŘPS	Jednací řád poslanecké sněmovny
KDU-ČSL	Křesťansko-demokratická unie – Československá strana lidová
KSČM	Komunistická strana Čech a Moravy
NATO	Severoatlantická aliance
ODS	Občanská demokratická strana
PS PČR	Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky
SPD	Svoboda a přímá demokracie
STAN	Starostové a nezávislí
TOP 09	Tradice, Odpovědnost a Prosperita 2009

Úvod

Politické strany patří mezi hlavní aktéry, kteří se participují na organizaci politik. Usilují o výkon vládní moci a prostřednictvím voleb se snaží dosáhnout zisku politických funkcí. Ve volbách voliči volí své favority a na základě výsledku voleb se formuje rozložení sil v parlamentu. Nejen vláda a vládní strany, ale i opozice má svou důležitou a nezastupitelnou funkci v celém systému. Fungující a efektivní opozice je důležitou součástí všech demokratických systémů a také jedna z hlavních charakteristik fungující demokracie (Dalton, Wattenberg, 2002, 2). V mnoha nedemokratických zemích se setkáváme s tím, že opozice či opoziční strany k vládě jsou potlačovány, a to častokrát i násilným způsobem. Největším rozdílem mezi opozicí a politickou opozicí je tedy to, že politická opozice je vždy uznávaná, institucionalizovaná a legitimovaná. To znamená, že má povolení a možnost otevřeně soutěžit o moc a je pověřena funkcí (Ionescu, 1967, 10). V demokraciích by mělo být možné, aby se jednotlivé politické strany prostřednictvím voleb střídaly u moci, a i když je daná strana v určitém období vládní stranou, tak v dalším období může být stranou opoziční. Opozice by měla být jakýmsi vyvažujícím elementem vlády a dále má také vlastní důležité funkce (mj. zákonodárná funkce). Opozice může být také různě silná podle charakteru dané vlády (zda se jedná o menšinovou, či většinovou) (Dalton, Wattenberg, 2002, 5).

Právě z toho důvodu tato práce pojednává o parlamentní opozici, a to konkrétně v České republice. Zkoumána bude v období dvou posledních vlád. První zvolená vláda je vláda Bohuslava Sobotky, která byla u moci od roku 2013 a byla většinová. Druhá zvolená vláda je současná vláda Andreje Babiše jako menšinová, která je u moci od roku 2018 (po tom, co první sestavená, rovněž menšinová, vláda v roce 2017 nezískala důvěru Poslanecké sněmovny, pozn.). Ve výzkumu se zaměřuji především na roli a chování opozice v kontextu menšinové a většinové vlády. Zaměřuji se na to, zda se mění postavení politické opozice v jednotlivých situacích a zda můžeme předpokládat, že má více prostoru k prosazení svých zájmů, slibů a priorit během menšinové vlády.

Místem, kde opozice plní své funkce a prosazuje své zájmy je Parlament, respektive Poslanecká sněmovna. Zde můžeme jasně identifikovat rozdíl mezi politickou opozicí

a vládní stranou/stranami, jelikož vláda (jako výkonný orgán moci) se opírá o většinu ve Sněmovně (v případě většinové koalice) pro výkon své moci. Proti vládní straně stojí opoziční poslanci a strany, které se také snaží prosadit své zájmy a cíle. Právo zákonodárné iniciativy je jedním z důležitých nástrojů, který mají opoziční poslanci k dispozici. Znamená to, že i strany či jednotliví poslanci mohou předkládat návrhy zákonů k projednání a následnému případnému schválení v Poslanecké sněmovně. Z tohoto důvodu, je zjišťováno, zda a v jaké míře byly či nebyly v legislativním procesu schváleny návrhy zákonů opozičních poslanců v menšinové a ve většinové vládě, ve vybraných případech vlád.

Během výzkumu si kladu otázky: Jakou část v poměru všech dosavadních návrhů v obou sledovaných vládách tvořily návrhy opozice? Jaká byla úspěšnost návrhů podaných opozičními poslanci? V jakém složení byly zákony předkládány? O jaké typy návrhů zákonů se jednalo? Za úspěšný návrh zákona považuji ten, který prošel celým schvalovacím procesem a nabyl platnosti vyhlášením ve Sbírce zákonů.

Při výzkumu je postupováno následujícím způsobem. Práce obsahuje kvantitativní analýzu zákonů iniciovaných opozičními poslanci. Konkrétně je sledována četnost a úspěšnost návrhů zákonů. Dále je sledováno, jaký typ návrhů zákonů opoziční poslanci předkládali (novely zákonů, nové zákony, ústavní zákony a novely). Okrajově také, zda se jednalo o důležité zákony pro danou stranu či nikoliv a jakým tématům se strany věnovaly. V práci jsou rozlišeny opoziční, vládní a smíšené skupiny poslanců. Získaná data jsou zasazena do kontextu rozložení politických sil a dána do souvislosti se statusem právě úřadující vlády.

Text práce je rozdělen na tři části. První část je především zaměřena na teoretické vymezení a vysvětlení souvislostí. Zabývám se charakterizováním politické opozice. Je pracováno s různými definicemi opozice a politické opozice, jak je charakterizují různí politologové jako například Robert A. Dahl, Ghita Ionescu, Isabel de Madariaga a další. Jsou popsány jednotlivé funkce opozice a jaké nástroje používá k prosazení svých zájmů. Na teoretickou kapitulu navazuje kapitola představující možnosti opozice v České republice a právní zakotvení opozice v právním řádu České republiky. Pokusím se také rozlišit menšinovou a většinovou vládu a jejich charakteristiky. Nezapomínám ani na podkapitulu věnující se opozici a jejímu chování v jednotlivých typech vlád. Dále je popsána zákonodárná

iniciativa v České republice a celý proces tvorby zákonů. Soustředím se zejména na proces podávání návrhu. V neposlední řadě je stručně popsán český stranický systém a zmíněny jsou také jednotlivé strany přítomné ve Sněmovně v obou volebních obdobích. Druhá část práce se zabývá metodikou, kde je blíže vysvětleno rozlišování jednotlivých návrhů zákonů, popsán je průběh výzkumu a je vymezeno zkoumané období.

Poslední část práce se zabývá samotným výzkumem. Zaměřuji se na opozici v době jednotlivých vlád a na zákonodárnou iniciativu v daném období. Rozlišuji návrhy zákonů, které byly podány opozicí a které vládou, vládními stranami a poslanci. Zkoumám četnost návrhů u jednotlivých poslaneckých klubů, rozlišuji také typy zákonodárné iniciativy opozičních poslanců. Také jednotlivé návrhy zákonů rozlišuji do skupin témat, kterými se zabývají a zda se jednalo o zásadní témata či nikoliv. Snažím se o představení kontextu jednotlivých vlád a volebních období. Všechna data získaná zejména z oficiálních stránek Poslanecké sněmovny (digitální repositář Sněmovny) jsou přehledně shrnuta v různých tabulkách a grafech vlastní tvorby. Na úplném konci je vyhodnocení výsledků a závěr celé práce.

1. Teoretická část

1.1. Teoretické vymezení politické opozice

Pojem opozice se může vyskytovat v několika různých oborech. Odvozuje se z latinského výrazu *oppositus* a můžeme ho přeložit do češtiny jako „postavený proti či protilehlý“ (Kubát 2010, 16). V tomto smyslu mnoho odborníků vnímá a definuje pojetí opozice různými způsoby. Některé definice lze vztáhnout v zásadě na cokoliv. Teoretici Ghita Ionescu a Isabel de Madariaga popisují opozici jako „*instinkt, který je hluboce zakořeněný v lidské přirozenosti, více či méně kontrolovaným nebo potlačovaným v závislosti na tom, do jaké míry nám společnost, ve které žijeme, umožňuje jej otevřeně vyjadřovat.*“ (Ionescu a Madariaga 1972, 14; převzato z Novák, 1997, 223). V užším pojetí je však nejčastěji opozice zasazována právě do politického kontextu (Chovancová, 2019, 32).

Ghita Ionescu dále pak obecně definoval opozici takto: „*V širokém slova smyslu se vztahuje na všechny postoje nebo činy, dohodnuté, spontánní nebo záměrné, ojedinělé nebo stálé, ze strany formálních nebo neformálních skupin nebo jednotlivců za každých okolností a všemi prostředky namířené proti existující moci.*“ (Ionescu, 1967, 8).

V ohledu na institucionální zakotvení, Kubát (2010) vymezuje politickou opozici „sensu largo“ a „sensu stricto“. Opozice sensu largo představuje jakýkoliv typ opozice všeobecně, v širokém pojetí je to projevení nesouhlasu s politikou vládnoucích, a to jakoukoliv formou. Na druhé straně, opozice sensu stricto, představuje institucionalizovanou formu politické opozice, přičemž institucionalizace je jejím hlavním znakem. Na základě toho můžeme říct, že takováto forma opozice se může vyskytovat jen v demokratických režimech (Kubát, 2010).

V politickém životě lze opozici charakterizovat jako například skupinu obyvatel nebo jednu či více politických stran a jejich představitele, kteří se nepodílejí na výkonu vlády a moci. Konkrétně politické strany, které se ucházely o hlasy voličů ve volbách, ale nepodařilo se jim získat potřebný dostatek pro to, aby mohly vyjadřovat vůli lidu (Novák, 1997, 223). Plní pak důležitou roli v kontrole a kritice vlády a existují jako alternativa k vládní politice. Opozice by měla být připravena v případě potřeby a na základě nejbližších voleb převzít moc a vládnout. Skutečné rozdělení moci je mezi vládou a opozicí. Nejvíce

se proto opozice projevuje na půdě parlamentu v dolní komoře (tzn. v případě České republiky v Poslanecké sněmovně) (Novák, 1997, 222).

Pravděpodobně nejznámější univerzální charakteristiku a popis opozice v demokratických systémech představil americký politolog Robert Alan Dahl. Jeho teorie je následující: „*Předpokládejme, že A v daném čase vládne a má tedy rozhodující vliv na chod státu. (...) Ve stejný čas B nevládne a staví se proti vládě A. Toto znamená, že B je v opozici. Nemůžeme ale vyloučit, že B v jinou dobu převezme vládu a opozicí se stane A. Právě o tuto roli opozice se zajímáme. Zajímá nás A a B natolik, nakolik různými způsoby plní tuto svoji roli.*“ (Dahl, 1968b, xvi). Dahl dále dodává, že tato definice je velmi abstraktní a lze ji použít na jakýkoliv politický systém (Dahl, 1968b, xvii).

1.1.1. Funkce a nástroje politické opozice v demokracii

Funkce politické opozice se liší dle toho, v jakém politickém systému se nachází. V demokratickém systému opozice působí zejména proti vládě a v nedemokratickém systému opozice stojí proti celému režimu (Krawczyk, 2000, 135–136, převzato z Kubát, 2010, 52). Funkcí politické opozice v demokracii je tedy oponovat vládě a následně pak nastoupit na její místo. V nedemokratickém režimu se staví proti režimu a snaží se ho nahradit režimem jiným (Kubát, 2010, 52). Mezey (1998, 784) pak dále doplňuje: „*I když opozice ví, že je nepravděpodobné, že by porazila vládní iniciativy, může ji donutit veřejně obhajovat svoje návrhy.*“ Právě tímto zabezpečuje opozice odpovědnost konání vlády a zabezpečuje si tím pro sebe politický kredit v dalších parlamentních volbách (Chovancová, 2019, 37–38).

Dle Giovanniho Sartoriho by měla opozice v demokracii oponovat, ale ne obstruovat, měla by být konstruktivní, ale ne destruktivní. Politická opozice by měla být v demokracii umírněná, ale nikoliv tak nutně vždy je (Sartori, 1966, 149–150).

Jednou z hlavních funkcí je funkce kontrolní. Politická opozice by měla kontrolovat vládní strany a státní moc. Může tak činit například na půdě parlamentu (respektive v Poslanecké sněmovně), ale také i jinde. Další funkcí je kritika. Opozice má kritizovat politiku a jednání vládních stran a současně také dále nabízet či představovat voličům další alternativy a možnosti, nejen samotnou kritiku (Kubát, 2010, 52–54).

Jednou z dalších funkcí politických stran, a i samotné opozice, je artikulace a agregace společenských zájmů (Fiala, Strmiska, 1998, 69). Opoziční strany by měly hájit zájmy občanů, kteří se cítí být nebo jsou odsunuti od účasti na politickém životě. Opozice jinými slovy integruje vyloučené skupiny zpět do systému a poskytuje jim platformu pro vyjádření. Přispívá to například k zachování demokracie a zajišťuje reprezentaci zájmů. Na druhou stranu by mohla vzniknout polarizace systému a mohlo by se narušit jeho fungování (Kubát, 2010, 54). Dále pak funkcí opozice je v demokratických systémech zajištění možnosti pro obyvatele se vyjádřit a vyslovit proti stávající vládě. Jejím úkolem je artikulovat a agregovat odmítání vlády. V případě nezajištění této funkce, by se obyvatelstvo mohlo uchýlit ke krajním řešením situace například v podobě násilných aktivit a nepokojů (Kubát, 2010, 54).

Nussberg, Ozbudun a Sejersted (2010) dále pak doplňují již zmíněné funkce o zabezpečení stability, legitimacy a transparentnosti politického systému. Tito autoři také zmiňují že míra, do jaké vláda umožňuje opozici vykonávat tyto funkce, může být brána jako ukazatel míry „demokratické vyspělosti“ (převzato z Chovancová, 2019, 38).

Parlamentní opozice také disponuje institucionálně ukotvenými možnostmi, díky kterým je schopna plnit svoje funkce. Nejde jen o možnosti, které přísluší výlučně parlamentní opozici, ale o možnosti, které přísluší i jednotlivým poslancům (resp. parlamentu jako celku). Poslanci disponují celou škálou nástrojů na to, aby získali od vlády informace, sledovali její aktivity a donucovali ji k obhajobě svých rozhodnutí (Chovancová, 2019, 40–41). Konkrétní nástroje, kterých může opozice využívat, jsou shrnuty v následujícím odstavci.

Institucionálními možnostmi opozice pro uplatnění svého vlivu v rámci parlamentu je zejména míra zapojení opozice do nastolování agendy (resp. právo legislativní iniciativy jednotlivých poslanců), čemuž je věnována jedna z následujících kapitol. Dále to pak může být například hlasování o důvěře, respektive hlasování o nedůvěře vládě, anebo jejímu členovi. Také prostor pro interpelace členů vlády. Poslanci tedy mají právo na to, aby členům vlády položili dotaz, který musí být v zákonem stanovené lhůtě zodpovězen. A v neposlední řadě mají právo na obsazení parlamentních postů (předsednictví v parlamentu, členství ve výborech apod.) (Chovancová, 2019, 41).

1.2. Rozlišení menšinových a většinových vlád a role opozice v nich

Vlády dělíme na menšinové a většinové. Nejzákladnější rozdíl je v tom, že v případě většinové vlády získaly vládní strany, tj. strany, které si rozdělily vládní posty, většinu křesel v parlamentu. Mohou tedy pohodlně schvalovat návrhy a vytvářet své politiky.

Menšinové vlády vznikají v případě, kdy vládní strana (případně strany) nedisponuje většinou křesel. Exekutiva nemá tedy zaučenou podporu pro prosazení svých návrhů. Spoléhají se tedy na podporu stran, které nejsou přítomny ve vládě a musí vytvářet různé ad hoc koalice a spolupráce a vyjednat kontinuitu a přežití kabinetu (Lijphart 1999, 104). V tomto případě, pokud opozice využije všechny mandáty, kterými ve sněmovně disponuje, může menšinová vláda zaniknout po vyslovení nedůvěry. Nicméně toto není tak častý jev, jak by se mohlo zdát, jelikož opozice v mnoha případech není schopná se sjednotit a spolupracovat, či některé ze stran vyhovuje jistá forma kooperace s vládními stranami (Otjes, Louwerse, 2014, 343–4; Matthieß, 2018, 6).

Menšinovou vládu můžeme rozdělit na klasickou menšinovou vládu (tj. vláda, která nemá dostatečnou podporu ve Sněmovně) a na menšinovou vládu s podporou jiné parlamentní strany (či více stran), pro to, aby vláda dosáhla většiny ve sněmovně a mohla snadněji schvalovat své návrhy. Tyto strany budou pak následně v jiné pozici než opoziční strany, které vládu nepodporují. Může to být spojeno s otázkou různých výhod pro danou stranu, jako například větší možnost plnění svého programu. Minoritní kabinety s podporou jiné strany mají charakteristiky klasické menšinové, a i klasické většinové vlády. Jelikož díky stranám, které vládu podporují, má menšinová vláda dostatek poslanců pro jednoduché schvalování návrhů (znak většinové vlády). Ale zároveň strany, které vládu podporují neobsadí ministerská křesla, tudíž strana není plnohodnotným členem vlády. V odborné literatuře pro tento případ není konsensus v tom, jaká bude pravděpodobnost následné kooperace mezi vládou a opozicí. Na jedné straně se uvádí, že vládní strana bude i přesto hledat různé další ad hoc koalice, jelikož vláda a strana, která nabízí podporu, nemusejí najít shodu ve všech oblastech a tématech politik. Což může být jeden z důvodů, proč daná strana nevstoupila oficiálně do vlády (Otjes, Louwerse, 2014, 344). Na druhé straně, Strøm (1990)

uvádí, že takovéto kabinetů jsou v podstatě jen většinové, kvůli tomu, že za běžného chodu fungují jako vícestranické většinové kabinetů (Strøm, 1990).

Podle Conleyho průzkumu (2011, 425–426), většinové vlády jsou více úspěšné ve schvalování návrhů zákonů v parlamentu než vlády menšinové, rozdíl se v průměru pohybuje kolem 15 %. Nicméně rozdíl v počtu návrhu se v průměru moc neliší.

1.2.1. Politická opozice za většinové a menšinové vlády

Tato kapitola popisuje to, jak se opozice bude chovat za většinových a menšinových vlád, jak se opozice chová v parlamentu a v neposlední řadě jaké jsou jejich možnosti. Rozdělení mezi koaliční a opoziční strany má velký vliv na to, jak celý parlament funguje. Odborná literatura obecně považuje vládu za hlavního iniciátora legislativy v parlamentních demokraciích, a naopak opoziční aktivita je často viděna jako snaha zabránit určitým politikám, než je utvářet (Bräuninger, Debus, 2009, 804).

Politické strany v parlamentu spolu každý den komunikují a vytvářejí většiny pro schválení legislativy. Rozdělení mezi opozici a vládní strany je důležité pro vysvětlení chování stran při hlasování. Také toto rozdělení lze poznat podle toho jakou mají tendenci poslanci hlasovat při schvalování návrhů (Louwerse, Otjes, Willumsen, Öhberg, 2016, 1).

Někteří autoři uvádějí, že i navzdory jasnému rozdělení vlády a opozice v parlamentních demokraciích, je tu stále prostor pro to, aby opozice stanovila svou vlastní agendu, legislativní aktivitu svých poslanců a také pro spolupráci mezi vládními a opozičními stranami. Jedním z důvodů je to, že se strany snaží působit jako alternativa k současné vládě (Bräuninger, Debus, 2009, 804). Také existuje prostor pro to, aby samotní poslanci (a nejen vláda jako celek) přicházeli s novými návrhy ke schválení, jelikož, i když při vládou navržených zákonech je vysoká míra úspěšnosti, tak značný úspěch mívají i zákony navržené samotnými poslanci (jak opozičními, tak i vládními). Častokrát se setkáváme také s návrhy zákonů, se kterými přicházejí spolu poslanci vládní a opoziční (Bräuninger, Debus, 2009, 833).

V době, kdy je u vlády vícestranická majoritní koalice, bývá politická opozice upozaděná, jelikož většina politických rozhodnutí a jednání probíhají v rámci vládních koalic (Otjes, Louwerse, 2014, 343–4). Tradičně v případě většinových kabinetů budou také vládní

strany a opoziční strany hlasovat opačně, jinými slovy vládní strany budou pracovat společně a opozice má tendenci hlasovat proti vládním návrhům (Laver, 2006, 137). Chovají se tak, i když je jen malá naděje na to, že vládní strany v hlasování porazí, jelikož i tak, si budují „záznam“ pro to, aby se následně prezentovali jako alternativa v příštích volbách (Louwerse, Otjes, Willumsen, Öhberg, 2016, 4). Jestliže nastane situace, kdy je vládní koalice poražena v (zejména důležitém) hlasování, může to vést k vládní krizi anebo dokonce i ke konci vlády a změně koalice, čímž by se otevřel prostor pro vyjednávání se stranami v opozici (Hix, Noury, 2011, 9).

Obecně přetrvává názor, že opozice má více možností v době menšinových kabinetů, a následně tedy více vlivu (Matthieß, 2018, 6; Christiansen, Damgaard, 2008, 49; Otjes, Louwerse, 2014). Menšinové vlády hledají podporu u ostatních stran, aby vytvořily většinu v parlamentu, a nabízí se tedy pro opozici možnost, aby vznikla větší kooperace mezi stranami ve vládě a opozičními stranami (Otjes, Louwerse, 2014, 344). Proto během menšinových vlád je jednotnost opozice menší, jelikož vládní strana hledá v parlamentu podporu. Vznikají tak ad hoc koalice a spolupráce s jinými stranami z důvodu prosazení vládních návrhů. V některých případech dokonce i pro zajištění pokračování celé vlády (Strøm, 1990). Často to může vyústit v to, že vládní strany a opozice budou hlasovat po vyjednání kompromisů stejně (Louwerse, Otjes, Willumsen, Öhberg, 2016, 9).

V době menšinových vlád se může také vyskytnout i situace, kdy parlamentní strana oficiálně nevstoupí do vlády, ale vládu aktivně podporuje. Tyto podporující strany vyjednaly s vládou dohodu o podpoře, v určitém rozsahu politik, jak už bylo zmíněno výše. Proto pak můžeme rozdělovat tři typy stran v parlamentu – vládní strany, opoziční strany, které podporují vládu, a opoziční strany. S tím že vládní strany obsadily ministerská křesla, podporující strany nemají žádná křesla, a tím pádem ztrácejí část politické odpovědnosti v případě, kdy bude vláda veřejností kritizována (Louwerse, Otjes, Willumsen, Öhberg, 2016, 2–3).

Dále se tu tedy nabízí dvě možnosti při hlasování v parlamentu: vládní strany-opozice nebo koalice-opozice (kdy koalicí je myšleno vládní strana s podporující stranou). Rozdíl v těchto dvou případech je ten, zda podporující stranu bereme jako součást opozice či jako součást vládních stran (Louwerse, Otjes, Willumsen, Öhberg, 2016, 3).

Ideologické složení je také jednou z okolností, která ovlivňuje a rozděluje spolupráci mezi politickými stranami ve sněmovně. V případech, kdy se ideologicky blízké strany podílejí na vládě a vytvářejí spolu koalici, nebudou dále hledat další spolupráci u jiných stran a opozice se uchyluje k vymezení se vůči vládě (Otjes, Louwerse, 2014, 345). Například, když pravicové strany utvoří většinovou vládní koalici a proti nim stojí koalice levicových stran. V tomto případě vzniká pro politickou opozici jen omezený prostor pro prosazení a schválení svých návrhů, jelikož se s vládní koalicí neshodnou na politikách (Otjes, Louwerse, 2014, 349; Louwerse, Otjes, Willumsen, Öhberg, 2016, 2). V tento moment budou opoziční strany mít tendenci spolupracovat a poté hlasovat stejně, jelikož jsou všechny ze stejné strany politického spektra (Louwerse, Otjes, Willumsen, Öhberg, 2016, 3). Dále je také příklad široké vládní koalice, která je složená z různých částí pravo-levé škály. Strany mají určitou motivaci pro to, aby spolu spolupracovaly anebo se o to alespoň snaží (Louwerse, Otjes, Willumsen, Öhberg, 2016, 3). Pokud je tedy rozdělení mezi vládou a opozicí podpořeno ideologickým rozdělením, tak je pravděpodobné, že se toto rozdělení ještě prohloubí. Také v případě, kdy vládne krajně pravicový, či krajně levicový kabinet, tak toto rozdělení je značnější, než kdyby vládl centristický kabinet. V době vlád středových kabinetů, je také větší pravděpodobnost kompromisu mezi vládou a opozicí (Louwerse, Otjes, Willumsen, Öhberg, 2016, 8).

Opoziční strany mají dále několik možností, jak ovlivnit legislativu. Buďto mohou mít nepřímý vliv, a to v tom případě, kdy vlády očekávají jejich reakci a již předem upraví své návrhy a politiky. Další možností je přímý vliv, který může mít při nejmenším dvě různé formy – „alternativní většiny“ nebo vyjednané dohody. První bod vystihuje situaci, kdy opoziční strany schválí legislativní iniciativu i navzdory hlasům vlády. Pokud tato vláda následně přijme její porážku bez rezignace, pak vzniká alternativní většina. Častěji je politický vliv opozičních stran výsledkem sjednaných dohod s vládou (například situace, kdy se opoziční strana stane podpůrnou stranou vlády a poskytne jí většinu anebo se připojí do ad hoc koalice). Dále pak případně vzniklé legislativní koalice se liší svou velikostí (minimálně vítězné, nadměrné), rozsahem (málo nebo mnoho témat) a dobou trvání (dlouhodobé či krátkodobé). A nakonec pokud vyjednávání mezi politickými stranami vyústí v legislativní dohody, tak ty mohou být formalizovány jako písemné dokumenty (ať už

publikované veřejně nebo ne), které se liší délkou a podrobností (Christiansen, Damgaard, 2008, 55).

Značný vliv mohou opoziční poslanci získat i uvnitř výborů, které vznikají v rámci zákonodárných orgánů, jelikož zastoupení jednotlivých klubů bývá ve výborech poměrné. Výbory jsou pracovní specializované orgány a jejich význam spočívá v jejich legislativní a kontrolní činnosti. Ve výborech probíhá zpracování odborných expertiz k jednotlivým zákonům, které jsou pak dále předloženy k dalšímu projednávání (Hamm, Hedlund, Martorano 2006, 90–91). Činnost výboru má rovněž značný vliv na posuzování návrhů zákonů a také do určité míry vliv na to, zda bude návrh v legislativním procesu přijat či nikoliv (Chovancová, 2019, 68–69).

Příležitostně i opoziční poslanci mohou dosáhnou přijetí a odsouhlasení svých návrhů v parlamentu, ale za normálních okolností ve většině případů neprojdou celým schvalovacím procesem (Bräuninger, Debus, 2009, 808). Vytváření nových návrhů zákonů, je jedna z možností opozice, jak mohou předvést své priority veřejnosti v předvolebním období (Bräuninger, Debus, 2009, 804). Na druhé straně Louwerse a Otjes (2018, 2) rozdělují opoziční chování do dvou dimenzí-kontrola (monitorování a kritizování vládního počínání) a tvorba politiky (podílení se přímo či nepřímo na ovlivnění legislativního procesu). Na základě výsledků výzkumu, který byl soustředěn na opozici v Nizozemsku, autoři říkají, že opoziční strany (a zejména tedy ty populistické) se více soustředí na dimenzi kontroly než na podílení se na tvorbě politik (Louwerse, Otjes, 2018, 2).

Kontrola vlády a tvorba politik se mohou také vzájemně doplňovat. Strany mohou klást otázky, tím kontrolovat vládní opatření a navrhopvat dodatky a změny zásad. Konstruktivní strany se budou spíše zaměřovat na tvorbu politik a kontrolu přenechají jiným stranám. Nesnaží se zdůraznit selhání vlády, ale usilují o realizaci politik i navzdory jejich opozičnímu statusu, a proto potřebují podporu (části) vládní koalice. Naopak kritické opoziční strany se zaměřují spíše na kontrolu vlády a chtějí odhalit a upozornit na selhání. Aktivní opoziční strany se rozhodnou formulovat alternativní politiky k vládě a poukazují na to, co je špatně. Naopak pasivním stranám je kontrola i tvorba politik lhostejná. (Louwerse, Otjes, 2018, 3–4).

Co se týká typů návrhů zákonů v rámci legislativní iniciativy, opozice má možnost upozornovat na nedostatky existujících zákonů nebo politik. Tím pádem bude předkládat spíše novely zákonů. Na druhé straně, opozice může také přinášet nová témata a návrhy (respektive předloží návrh nového zákona), které následně ovlivní legislativní iniciativu vlády samotné. A to například v tom, že s obdobným či dokonce totožným návrhem posléze přijde vláda samotná (Chovancová 2019, 118–119). Toto můžeme hodnotit tedy jako vliv opozice. Dále pak ústavní zákony v mnohých případech vyžadují složitější legislativní postup (například v případě rigidních ústav), proto bude pro opozici (a to zejména v době většinové vlády) složité najít podporu pro daný návrh. Další věcí je také sbírání politických „bodů“. Podle toho, s jakými typy návrhů opozice přijde a jak bude svým voličům ukazovat míru legislativní aktivity, to se pak odrazí na podpoře voličů v dalších volbách, ve kterých se bude strana ucházet o posty (Chovancová 2019, 119).

Obdobně se to také týká témat, kterými se strana (respektive opozice) bude zabývat a zda bude prosazovat svůj program a sliby, které daly voličům před volbami. Čili všechny politické strany se snaží splnit co nejvíce programových priorit. Také s důležitými či „velkými“ tématy může opozice přitáhnout pozornost veřejnosti a vyvolat diskusi a následně už nemusí ani záležet na tom, zda byl návrh schválen nebo ne. Opozice to může využívat jen jako prostředek na to, jak být „slyšet“. Proto mohou být opoziční poslanci i více aktivní než poslanci vládních stran. Rovněž bývá opozice spíše úspěšnější ve schválení „obecného“ tématu, které je přijatelné pro více stran než své hlavní programové priority, která nenalezne podporu u jiných stran například z důvodu ideologického a názorového rozporu (Chovancová, 2019, 120).

1.3. Právní ukotvení politické opozice v České republice

Ve většině případů se setkáváme s tím, že samotná politická opozice není výslovně zakotvena v právu demokratických států. Výjimkou není ani případ České republiky. Právo na vytvoření parlamentní opozice jakožto základní součást demokracie není v české Ústavě explicitně deklarováno, ale její existenci můžeme odvozovat například od článku 5 české Ústavy, který zní takto: „*Politický systém je založen na svobodném a dobrovolném vzniku a volné soutěži politických stran respektující základní demokratické principy a odmítají násilí jako prostředek k prosazování svých zájmů.*“ (Ústava ČR, čl.5) (Vodička a Cabada, 2003,

173). Dále toto může být odvozováno z čl. 17–23 Listiny práv a svobod, které se týkají politických práv. Musí být zajištěna zejména ochrana svobodné soutěže politických sil v demokratické společnosti. Samotní občané mají také právo postavit se na odpor každému, kdo by odstraňoval demokratický řád (Vodička a Cabada, 2003, 173, 191).

Také další zmínky můžeme najít v jednacím řádu Poslanecké sněmovny, který pojednává o příspěvcích pro poslanecké kluby nevládních stran (JŘPS). V českém právním systému nelze tedy jasně rozlišit, která práva náleží vládním poslancům, a která těm opozičním. Proto se v následujících odstavcích budeme věnovat právům, která jsou podstatná pro naplňování funkce opozice a jaké prostředky má k dispozici.

Poslanci mají dle jednacího řádu Poslanecké sněmovny právo na podání návrhu na vyjádření nedůvěry vládě. Minimální počet poslanců je 50 (§ 84). Každý poslanec má právo interpelovat vládu a její členy ve věcech jejich působnosti. Své interpelace podávají ústně na schůzi Sněmovny nebo písemně a následně členové vlády jsou povinni odpovědět (§110). Poslanci mají právo zákonodárné iniciativy. Návrh zákona mohou podávat jak samostatně, tak i ve skupině (§86). Mají právo zastávat posty a funkce ve Sněmovně. Mohou být obsazeni v jejím vedení, v jednotlivých výborech či komisích (§33, §44, §115). Rozdělení pozic předsedy a místopředsedy Sněmovny je výsledkem politického vyjednávání, ale posty ve výborech jsou ustanoveny na základě zásady poměrného zastoupení a o způsobu obsazení v komisích rozhoduje Sněmovna. Některé výbory jsou více prestižní než jiné, a proto vedoucí posty, například v hospodářském či rozpočtovém výboru, bývají obsazeny spíše vládními poslanci (Mansfeldová a Linek, 2009, 34–35).

Poslanci mají dále právo vyjadřovat se k návrhům zákonů na zasedání výborů a na plénu Sněmovny (§43, §58). S tím souvisí dále právo podat pozměňovací návrhy k projednávaným zákonům (§90).

1.4. Český politický systém a proces tvorby legislativy

Základní principy politického systému a uspořádání České republiky jsou zakotveny v Ústavě České republiky a v Listině základních práv a svobod. Tvoří tedy jádro ústavního pořádku České republiky. ČR je parlamentním, demokratickým, právním a sociálním státem. Dle české Ústavy exekutivní moc náleží vládě a prezidentovi, legislativní pak dvěma komorám parlamentu – Poslanecké sněmovně a Senátu (Vodička a Cabada, 2003, 169–171).

Vláda je rekrutována z parlamentu a je tedy závislá na důvěře parlamentní většiny. Parlamentní většina a vláda pak mezi sebou úzce spolupracují. Ale to nijak neomezuje svobodu, jelikož se v parlamentu vyskytuje funkcionální dělba moci mezi vládou (tedy parlamentní většinou) a opozicí, která plní funkci kontroly vlády (Vodička a Cabada, 2003, 196).

Zákonodárná činnost náleží parlamentu, který má ústřední mocenské postavení. Je příkladem asymetrického bikameralismu. To znamená, že komory jsou vůči sobě v nevyváženém vztahu, mají odlišné pravomoci a postavení. Toto se značně projevuje v zákonodárném procesu, kde silnější postavení zastává Poslanecká sněmovna (dolní komora). Příkladem může být situace, kdy jsou podávány návrhy zákonů, které jsou vždy jako první předkládány Sněmovně a také v procesu schvalování zákonů může Sněmovna přehlasovat nesouhlas Senátu (Hloušek, Kopeček a Šedo, 2011, 138–140).

V článku 9 Ústavy České republiky je zakotveno, že změna podstatných náležitostí demokratického právního státu je nepřípustná a nelze oprávnit odstranění nebo ohrožení základů demokratického státu. Parlament má ale pravomoc schválit návrhy zákonů či provést změny, které shledá jako nutné. Celý legislativní proces je pak uveden v Ústavě a v dalších zákonech, které upravují činnost obou komor (zákon č. 90/1995 Sb. o jednacím řádu Poslanecké sněmovny a zákon č. 107/1999 Sb. o jednacím řádu Senátu). V následující podkapitole je podrobný popis celého legislativního procesu.

1.4.1. Zákonodárný proces

Zákonodárná moc náleží výlučně jen Parlamentu České republiky, a to oběma jeho komorám (Čl.15 Ústavy ČR). Na úplném počátku celého procesu je podání návrhu zákona (zákonodárné iniciativy) do Poslanecké sněmovny. Toto právo – právo zákonodárné

iniciativy – je pojato široce a náleží více orgánům. Jsou to poslanec, skupina poslanců, Senát, vláda nebo zastupitelstvo vyššího územního samosprávného celku (kraje) (Čl.41 Ústavy ČR). Nicméně návrhy zákonů o státním rozpočtu a návrh státního závěrečného účtu podává jen a pouze vláda. Následně se o nich usnáší na veřejné schůzi Poslanecké sněmovny. V praxi podává naprostou většinu návrhů zákonů vláda (běžně přes 70 %) (Krawiecová, Boček, Titěra, Špalková, 2020). Někteří autoři zmiňují, že v západoevropských parlamentních demokraciích je běžné, že návrhy vlády tvoří dokonce až 90 % všech návrhů zákonů (Gerloch, 2008, 40).

Zákonodárné iniciativy opozičních stran mají jen velmi malou šanci, že budou přijaty. Výjimkou bývají většinou jen pouze málo politicky významné záležitosti a návrhy, dále pak také návrhy, u kterých by bylo pro stranu nevýhodné se proti nim veřejně postavit. Opoziční poslanci se tímto krokem snaží upozornit na určitý problém či svoje téma, které chtějí prosadit a tím ukázat svým voličům, že jsou dobrou alternativou k vládním stranám. Snaží se o získání „bodů“ do dalších voleb a nezůstat jen pasivní opozicí (Vodička a Cabada, 2003, 264). Příkladem mohou být například různé kontroverzní návrhy pro přilákání pozornosti veřejnosti a rozbourání veřejné diskuse. Konkrétně například strana SPD Tomia Okamury se dlouhodobě snaží o prosazení zákona o referendu. Daný návrh, je však vždy představen v takové podobě, která je pro ostatní strany nepřijatelná (Česká televize, 2018).

Formální náležitosti návrhů zákonů upravuje Jednací řád Poslanecké sněmovny. Návrhy zákonů musí vždy obsahovat přesné znění toho, na čem se má Sněmovna usnést. Součástí musí být také důvodová zpráva, která odůvodňuje principy nové právní úpravy a osvětluje její nezbytnost. Také musí obsahovat předpokládané hospodářské a finanční dosahy navrhované úpravy. Pokud se jedná o návrh novely zákona, návrh se předkládá, se zněním platného zákona nebo jeho části, jíž se novelizace týká. Navrhovatel má právo stáhnout návrh zákona až do třetího čtení. Poté může tak provést jen se souhlasem Sněmovny (JŘPS, §86).

V novém volebním období Poslanecké sněmovny není možné projednat návrhy, které nebyly plně projednány a rozhodnuty v minulém volebním období. Což znamená, že pokud je návrh zákona, který nestihl projít celým procesem schvalování, tak „padá“ a dál se již

neprojednává. Nezáleží ani na tom, v jakém stádiu schvalování byl. Podobně se děje, pokud poslanec, který návrh předložil, ztratí svůj mandát. Návrh zákona musí být znovu předložen, aby mohl být znovu projednáván (JŘPS, §121).

Podávání návrhu zákona senátory popisuje jednací řád Senátu. Návrh zákona může k projednání v Senátu podat senátor, skupina senátorů, výbor nebo komise. Senát předkládá Sněmovně návrh jako celek, proto musí být nejprve projednán a schválen v Senátu a poté je předložen Sněmovně. První projednávání probíhá v příslušných výborech a komisích. Celkem musí proběhnout dvě čtení (obecná a podrobná rozprava). Senátoři mohou také podávat pozměňovací návrhy, o kterých je pak dále hlasováno. Dále pak Senát hlasuje o tom, zda schválí návrh zákona jako celek a postoupí ho Poslanecké sněmovně. Tato procedura je značně náročnější, než když je návrh podán přímo Poslanecké sněmovně (respektive poslancem nebo skupinou poslanců) (JŘS, §127–130).

Všechny návrhy zákonů projednává Poslanecká sněmovna na zpravidla veřejných schůzích. Návrh zákona se předkládá předsedovi Sněmovny a ten jej postoupí organizačnímu výboru. Následně je doručen všem poslancům k prostudování. Poté jsou zákonné předlohy projednávány ve třech čteních (Vodička a Cabada, 2003, 264).

V prvním čtení se projednává, zda návrh zákona jako takový bude předložen k dalšímu projednávání. Předloha se pak dále projednává v příslušném výboru (či výborech), dle projednávané problematiky (JŘPS, §90–§91). V druhém čtení výbory předkládají své usnesení a doporučení, zda má Sněmovna návrh schválit či nikoliv (JŘPS, §92). Dále probíhá podrobná rozprava o návrhu zákona. V tomto momentu lze podat pozměňovací nebo doplňovací návrhy. Například v roce 1998, kdy vznikla menšinová vláda ČSSD, opoziční strany ovlivňovaly zásadním způsobem návrhy zákonů předložené vládou. Sociální demokraté byli vždy nuceni vyhledávat *ad hoc* podporu mezi opozicí, aby své návrhy mohli prosadit. Tato vyjednávání byla často velmi proměnlivá (Vodička a Cabada, 2003, 264).

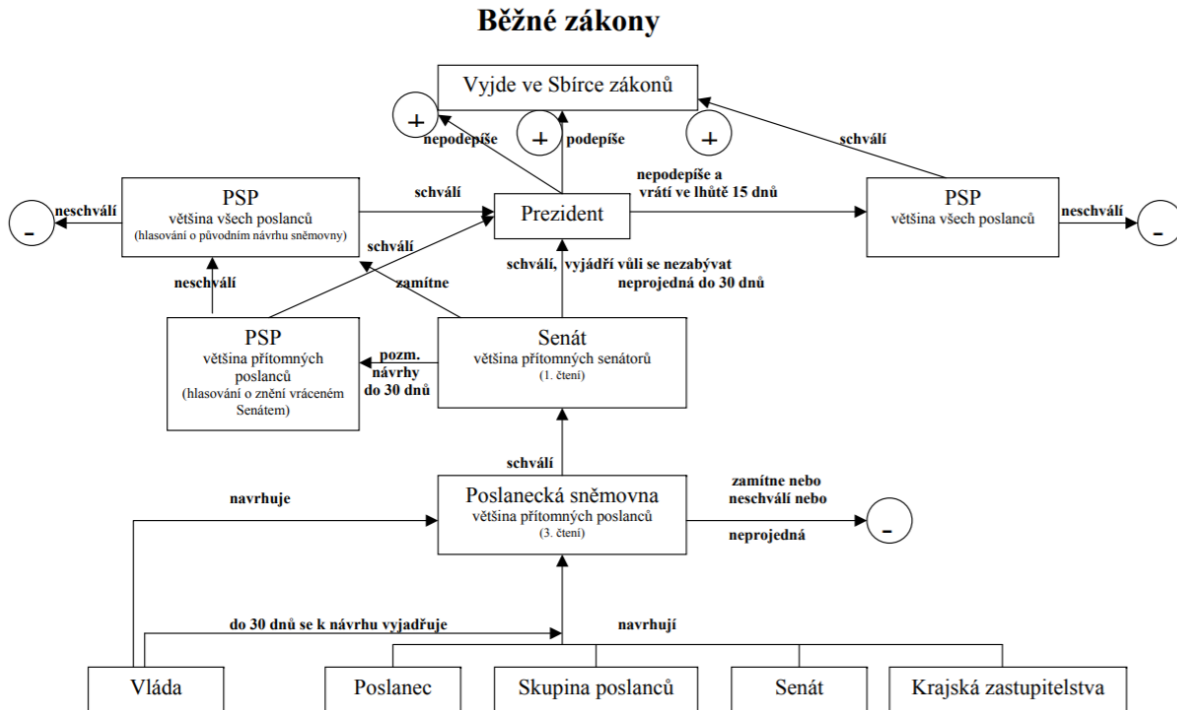
Třetí čtení se zahajuje nejdříve 14 dní od doručení pozměňovacích či jiných návrhů poslancům. V rámci podrobné rozpravy může být podán tak návrh na zkrácení zmíněné lhůty. V této části procesu lze v návrhu provádět jen formální změny (nikoliv obsahové), například provádět opravu legislativních chyb, gramatických chyb, chyb písemných nebo tiskových. Dále pak úpravy, které logicky vyplývají z přednesených pozměňovacích návrhů, popřípadě

je možné podat návrh na opakování druhého čtení (JŘPS, §95). Po závěrečné debatě Sněmovna o návrhu zákona hlasuje. Pravidla hlasování a schvalování se liší u prostých zákonů, volebních zákonů, ústavních zákonů a některých dalších zákonů (Vodička a Cabada, 2003, 264).

Jestliže Sněmovna vyslovila s návrhem zákona souhlas, tak je následně neprodleně postoupen Senátu, který se o něm musí nejpozději do 30 dnů usnést. Senát může návrh schválit a tím je zákon přijat, dále pak zamítnout anebo vrátit zpět do Sněmovny s pozměňovacími návrhy. Sněmovna pak následně může zákon přijmout s nadpoloviční většinou všech poslanců. Nejprve se hlasuje o znění zákona navrhnuté Senátem, pokud ho Sněmovna schválí, tak zákon je přijat. Jinak mohou také hlasovat znovu o původním znění (čl. 47 Ústavy ČR).

V určitých případech se Senát nemusí na zákonodárném procesu podílet. Pouze jen zákony upravující vztah obou komor, dále ústavní zákony, zákony o volbách a zákon o jednacím řádu Senátu nezbytně vyžadují souhlas Senátu. U ústavních zákonů, je pak také vyžadován složitější proces schvalování. V ostatních případech k přijetí zákona postačuje souhlas dolní komory. Poslanecká sněmovna tedy v celém procesu dominuje. Dále pak pokud je Senát ve svém rozhodování nečinný po dobu delší než 30 dní, pak platí, že zákon je přijat (čl. 47 Ústavy ČR).

Celý proces pro běžné zákony je shrnut v následující grafice.



Zdroj obrázku: (PSP, 2020)

1.5. Český stranický vývoj posledních let a politické strany v Parlamentu

Po roce 2010 přichází v českém stranickém systému jakési „volební zemětřesení“, kdy systém prochází významnou transformací. Volby v roce 2010 a 2013 ukázaly, že dřívější stabilita byla křehká a zavedené strany (ODS a ČSSD), které dlouhá léta vládly, postupně ztrácejí na popularitě. Dále se do Poslanecké sněmovny dostává více nových stran – po volbách v roce 2013 je ve Sněmovně celkem sedm stran a v roce 2017 dokonce devět politických stran, což poukazuje na fragmentaci systému. Mezi novými stranami v parlamentu jsou TOP 09, Úsvit a ANO 2011 či v roce 2017 pak Česká pirátská strana, SPD (Svoboda a přímá demokracie) a STAN (Starostové a nezávislí), které se vymezují vůči předchozímu politickému establishmentu. Tyto strany zvyšují nejistotu situace a přispěly ke strukturální proměně českého politického stranictví. ANO 2011 bylo hned ze začátku silnou stranou. Již v roce 2013 získala druhý nejvyšší podíl hlasů (18,65 %) a bylo jen těsně za ČSSD. ANO a do značné míry například i Úsvit či SPD využily nespokojenosti veřejnosti se

stávající politickou situaci a svůj předvolební apel zaměřily na anti-establishmentovou rétoriku (boj proti stávajícímu politickému uspořádání a proti korupci) a nabízely alternativu k zavedeným stranám. Místo propracovaného politického programu nabídly jednoduchá řešení a ve svém čele představily populárního lídra a politický marketing byl v podstatě omezen na propagaci jednotlivce (Charvát, Just, 2016, 98–100).

Volby v roce 2013 vyhrává ČSSD a s druhým (novým subjektem) ANO a revitalizovanou KDU-ČSL vytváří většinovou vládu se 111 poslanci ve Sněmovně. Vláda ČSSD je označována za slabou a spíše na popularitě postupně nabývá ANO 2011 v čele s Andrejem Babišem, který nabízí zejména populistickou a anti-politickou rétoriku a ve vládě se stává dominantním aktérem. Mezitím nejen demokratická opozice od počátku poukazuje na výrazný konflikt zájmů¹, který vzniká se vstupem podnikatele Andreje Babiše do vysoké politiky (Cabada, 2016, 72).

Ve volbách do PS PČR v roce 2017 se ukázala značná podpora ANO 2011, které dosáhlo téměř 30 % a potvrdil se propad zavedených stran (Volby.cz, 2020b). Také systém se stává ještě více fragmentovaným a vítězná strana ANO má problémy se sestavením vlády. Následně na druhý pokus je vytvořena menšinová vláda ANO a ČSSD. Podporující stranou vlády se stává KSČM. Pro opoziční politiky současná situace představuje výzvu. Opozice je velice fragmentována a dá se v podstatě rozdělit do dvou bloků – demokratického a radikálního. Je složitá koordinace jejich kroků a spolupráce je limitována (Cabada, 2016, 74).

Následující tabulky poskytují přehled stran přítomných v Poslanecké sněmovně po volbách v letech 2013 a 2017 a jejich zisky. Tučně zvýrazněné jsou vládní koalice.

Tabulka č.1: Poslanecká sněmovna 2013						
ČSSD	ANO	KSČM	TOP 09	ODS	Úsvit	KDU- ČSL
20,45 %	18,65 %	14,91 %	11,99 %	7,72 %	6,88 %	6,78 %

Zdroj dat: (volby.cz, 2020a)

¹ Střet zájmů představuje zejména vlastnictví mediálního domu MAFRA, zahrnující mimo jiné mainstreamové deníky MF DNES a Lidové noviny, deník Metro a internetové portály idnes.cz a lidovky.cz. Dále pak také rádio Impuls. Problematický je také Babišův vliv ve firmě Agrofert, která přijímá státní dotace či příjem evropských dotací pro firmu Čapí Hnízdo (DenikN.cz, 2020).

Tabulka č.2: Poslanecká sněmovna 2017								
ANO	ODS	PIRÁTI	SPD	KSČM	ČSSD	KDU- ČSL	TOP 09	STAN
29,64 %	11,32 %	10,79 %	10,64 %	7,76 %	7,27 %	5,80 %	5,31 %	5,18 %

Zdroj dat: (volby.cz, 2020b)

V následujících odstavcích jsou stručně představeny jednotlivé strany.

Česká strana sociálně demokratická (ČSSD) je, jak již její název napovídá, středo-levicová až levicová sociálně-demokratická strana. Je nejstarší stranou, která fungovala již v období Rakouska-Uherska a poté i v období První republiky. Již tehdy se jednalo o jednu z nejsilnějších stran. V současnosti se zaměřuje na klasická sociální témata, jak by se od sociálně-demokratické strany očekávalo. Prosazují růst minimální mzdy, podporu zaměstnanců, deklarují snahu o lepší spolupráci tripartity (tzn. vztah mezi vládou, zaměstnavateli a zaměstnanci), dále pak také například zavedení progresivního zdanění, či zrušení superhrubé mzdy. Zaměřují se rovněž na podporu rodin a seniorů, kvalitní a dostupnou zdravotní péči a školství. Současným předsedou strany je Jan Hamáček, který vystřídal Bohuslava Sobotku (cssd.cz, 2020).

ANO 2011 je populistické hnutí spojené zejména s osobou Andreje Babiše. Jedná se o poměrně novou stranu, která byla založena v roce 2012 a navazuje na občanské sdružení *Akce nespokojených občanů*, které fungovalo od roku 2011. Hnutí se hned od samotného začátku profilovalo proti předchozím vládám, kritizovalo korupci a vyjadřovalo svou nespokojenost s politickou situací v ČR. Označují se za hnutí „která pracuje pro lidi“ (anobudelip.cz, 2020). Mezi hlavní cíle si ANO při svém vzniku určilo prosazení fungujícího státu a boj s korupcí (anobudelip.cz, 2020). Andrej Babiš je od samého začátku předsedou hnutí, který je současně i velmi dominantní osobností. Stranu můžeme charakterizovat jako „catch all party“ a stranu typu firmy či „podnikatelskou stranu“ (Just. Charvát, 2016, 86-88).

Komunistická strana Čech a Moravy (KSČM) je česká komunistická a socialistická politická strana. Jedná se o nástupce Komunistické strany Československa, která fungovala

v době komunistického režimu v Československu. KSČM můžeme dnes zařadit mezi levicové až krajně-levicové, euroskeptické strany. Strana vychází z marxistické ideologie, jako největší problém považuje kapitalismus. Jako cíl si určují socialismus a v ekonomické sféře prosazují společné vlastnictví (kscm.cz, 2020).

Křesťanská a demokratická unie – Československá strana lidová (KDU-ČSL) je strana, kterou můžeme zařadit mezi křesťansko-demokratické strany, jak už její název napovídá. Lze zařadit mezi středové či středo-pravicové strany a díky tomu disponuje vyšším koaličním potencionálem. To bylo dokázáno i její dlouhodobou účastí na vládě se stranami ČSSD a ODS. Klade důraz na tradiční rodinu, kvalitní školství, podporu venkova či malých podniků (kdu.cz, 2020). V poslední době straně klesá voličská podpora (volby.cz, 2020a; volby.cz, 2020b).

TOP 09 je jednou z novějších stran, která vznikla v roce 2009. Můžeme ji zařadit mezi liberálně konzervativní proevropské strany. Strana vychází z hlavních principů, ze kterých se skládá její název – tradice, odpovědnost, prosperita. Zakládá si také na evropských tradicích. TOP 09 a její členové se dlouhodobě staví odmítavě k populismu, snaží se bojovat proti korupci. Jedním z jejich programových bodů je také odpovědná rozpočtová politika, dále pak snížení byrokracie, transparentnost, moderní vzdělávání, zdravotnictví apod. (top09.cz, 2020).

Občanská demokratická strana (ODS) je liberálně-konzervativní strana a profiluje se jako euroskeptická. Snaží se prosazovat daňová témata, zdravé veřejné finance, snížení veřejného dluhu apod. Dále pak ve svém programu vyzdvihují svobodu jednotlivce, volný trh a všeobecnou prosperitu (ods.cz, 2020).

Úsvit – Národní Koalice je česká politická strana, která fungovala mezi lety 2013-2018. Byla to krajně-pravicová strana založená Tomiem Okamurou. Stejně jako ANO, byla to strana silně spojená s jejím předsedou T. Okamurou. Jeho snahou bylo prosazení změny Ústavy a zavedení přímé demokracie. Strana chtěla prosadit přímé volby starostů, poslanců, hejtmanů a odvolatelnost politiků referendem. Dále usilovali o zpřísnění imigrační politiky, omezení systému sociálních dávek a podporovali národní kulturu (usvitnarodnikoalice.cz, 2018). Později však dochází k neshodě mezi členy a Tomio Okamura z hnutí odchází a zakládá novou stranu Svoboda a přímá demokracie (SPD) (radizurnal.rozhlas.cz, 2015).

V programu SPD rovněž dominuje nacionalismus, odpor k imigraci a islámu. Rovněž se také snaží o prosazení přímé demokracie. Stranu SPD lze charakterizovat jako stranu krajně-pravicovou, euroskeptickou, anti-imigrační a populistickou (spd.cz, 2020).

Pirátská strana je česká liberální strana, která byla založena také v roce 2009. Jedná se o proevropskou stranu s typickou pirátskou politikou a tematikou (prosazování občanských práv, svobodné sdílení, transparentnost, svoboda informací a projevu, boj proti korupci, internetová neutralita a další) (pp-international.net, 2020). Ve svém programových prioritách čeští piráti nabízejí kontrolu moci, zjednodušení státu pomocí technologií, ochranu občanů a ochranu svobody (pirati.cz, 2020).

Starostové a nezávislí (STAN) je jedno z novějších politický hnutí, které vzniklo v roce 2009. Zaměřuje se hlavně na komunální politiku na úrovni obcí. Jedná se o liberální a pro-evropské hnutí, které lze řadit mezi středové nebo středo-pravicové strany. K jejich programovým prioritám patří odpovědné hospodaření, kvalitní vzdělávání, životní prostředí a posílení místní samosprávy (starostove-nezavisli.cz, 2020).

1.6. Předpoklady pro výzkum

V parlamentním systému je vláda hlavním aktérem, který nastoluje agendu („agenda-setting“). Na základě teoretických východisek pro náš případ předpokládám, že v situaci, kdy vláda bude mít vysoký počet křesel, o která se může ve sněmovně opřít (čili většinová vláda), tak je větší pravděpodobnost podání návrhu zákona vládou nežli opozicí. Jelikož vláda disponuje většinou ve Sněmovně a má téměř jistotu schválení návrhu. Proto se dále domnívám, že úspěšnost ve schválených návrzích zákonů vládních poslanců bude vyšší než poslanců opozičních. Předpokládám však, že menšinová vláda nebude tak úspěšná ve schvalování svých návrhů, tak jako většinová vláda. Co se týká opozice, domnívám se, že opozice v době menšinové vlády bude úspěšnější nežli v době vlády většinové. A to z toho důvodu, že se opozice může spojit a vytvořit „alternativní většinu“ vůči menšinové vládě. V průběhu výzkumu rovněž beru do úvahy to, že opoziční strany mohou významně ovlivňovat chování menšinové vlády. Například tím, že ovlivňují obsah vládních návrhů zákonů tak, aby byly pro opozici přijatelnější.

Ve výzkumu se zabývám legislativním chováním opozice. Toto bude zasazeno do kontextu situace rozdělení politických sil. Předpokládám, že v případě, kdy vládne většinová vláda, která má silnou a stabilní většinu, opoziční návrhy zákonů budou méně úspěšné (tzn. méně opozičních návrhů bude schváleno) a opozice bude mít menší prostor na to se prosadit. Z toho důvodu, že opozici klesá šance na to, aby jejich návrh byl schválen (jestliže se nejedná o výjimečnou situaci či téma). Domnívám se, že opoziční poslanci budou hlasovat proti vládě, či proti jejich návrhům. V opačném případě, v situaci, kdy je u moci vláda menšinová, roste pro opozici šance, že bude jejich návrh schválen tím, že opoziční strany se proti vládě spojí. Mohou vytvořit „alternativní většinu“ k vládě a najít dostatečnou podporu pro svůj návrh. Proto tedy předpokládám, že v době menšinové vlády bude nárůst opozičních návrhů a zejména těch schválených. Také očekávám, že v době většinové vlády bude opozice více spolupracovat nežli v době vlády menšinové, jelikož menšinové vlády hledají podporu pro schválení návrhů mezi opozicí. Dále se zaměřím na výzkum různých druhů opozice. Bude mě zajímat rozlišení chování mezi podporující opozicí a nepodporující opozicí. Domnívám se, že podporující strana se bude chovat jinak než ostatní opoziční strany v době, kdy podporuje vládu. Konkrétněji například bude spolupracovat s vládou na návrzích

zákonů a bude úspěšnější (co se týká počtu přijatých a schválených návrhů) než ostatní opoziční strany.

Také očekávám, že vládní (případně koaliční) poslanci budou spolupracovat a předkládat návrhy zákonů spíše společně, a to samé se domnívám, že bude platit i u opozice. Jelikož je více pravděpodobné, že dané strany naleznou shodu spíše ve straně, se kterou jsou v koalici či mají ideologicky blízko a nacházejí se ve stejné pozici.

Domnívám se, že opoziční strany se budou snažit prosazovat svá volební a programová témata a priority a budou se snažit svým voličům ukázat, že jsou aktivní a sbírat body pro další volby. V neposlední řadě předpokládám, že opozice bude předkládat spíše jen novely zákonů, ve kterých bude současně úspěšnější než v případě nových zákonů či ústavních zákonů. Jelikož například při schvalování ústavního zákona je vyžadován složitější legislativní postup z důvodu rigidní ústavy a domnívám se, že pro tyto typy zákonů nebude opozice schopna najít dostatečnou podporu.

Vše je shrnuto v následujících výzkumných otázkách:

- Jakou část v poměru všech dosavadních návrhů v obou sledovaných vládách tvořily návrhy opozice?
- Jaká byla úspěšnost návrhů zákonů podaných opozičními poslanci?
- V jakém složení byly návrhy zákonů předkládány?
- Předkládaly opoziční strany návrhy zákonů společně?
- O jaká témata se většinou v návrzích zákonů opozicí jedná?
- O jaké typy opozičních návrhů zákonů se jedná?

2. Metodologická část

2.1. Rozlišování návrhů zákonů a zasazení výzkumu

Před samotnou empirickou částí práce je nejprve potřebné vymezit, jakým způsobem je pracováno s daty a co je potřeba zohlednit během výzkumu.

Z hlediska časového vymezení se zaměřuji na období 2013–2017 a pak následně 2017–2020, jedná se o sedmé a osmé volební období Poslanecké sněmovny. Čili na vládu Bohuslava Sobotky (ČSSD), kterou klasifikujeme jako vládu většinovou a na dobu vlády Andreje Babiše (ANO 2011), kterou klasifikujeme jako menšinovou. V potaz je také brán fakt, že vláda Andreje Babiše je v době vzniku této práce stále úřadující vládou, ale již je v úřadu značnou dobu svého mandátu.

V rámci legislativního procesu jsou analyzovány všechny zveřejněné podané návrhy zákonů předložené individuálními poslanci či skupinou poslanců a vládou mezi lety 2013–2020. Návrhy zákonů, jež byly podány skupinou poslanců z vládních i z opozičních stran, označujeme jako zákony „smíšené“. Návrh zákona považuji za smíšený, jestliže se účastnilo alespoň 10 % navrhovatelů jiného statusu, než byl zbytek navrhovatelů. V případě, že se jedná o méně než 10 %, mohlo by se jednat o individuální případ odklonu poslance od svého poslaneckého klubu.

Po rozlišení jednotlivých návrhů zákonů, se podrobněji věnuji opozičním návrhům. Rozlišuji tři typy zákonodárné iniciativy opozičních poslanců – novela zákona, nový zákon a novela Ústavy nebo ústavní zákon.

Co se týče legislativního procesu, zajímá mě především již zmíněná zákonodárná iniciativa. Je zkoumána míra předkládání návrhů zákona opozičními poslanci (v porovnání s mírou předkládání návrhů zákona vládou či poslanci vládních stran). Dále pak míra úspěšnosti těchto návrhů v legislativním procesu. Zkoumán je tedy procentuální podíl přijatých návrhů zákonů, které byly předloženy opozičními poslanci z celkového počtu jimi předložených návrhů. Tento podíl pak bude porovnáván s podílem návrhů zákonů pocházející od vlády (respektive od vládních poslanců). Jako úspěšný návrh označuji ten, který prošel celým schvalovacím procesem a nabyl platnosti vyhlášením ve Sbírce zákonů. Jako úspěšné nejsou počítány ty návrhy, které prošly schválením jen ve Sněmovně

a z jakýchkoliv důvodů nebyly schváleny dále podle legislativního postupu. Je to z toho důvodu, že takovýchto zákonů se vyskytlo jen v řádu jednotek, a tudíž by výzkum signifikantně neovlivnily. Takovéto zákony se vyskytly především ke konci volebního období, kdy už daný návrh nestihl projít celým procesem před ukončením volebního období. Druhou věcí je to, že například v případě navrácení zákona Senátem zpět do Sněmovny, by opozice potřebovala již absolutní většinu poslanců na schválení. A také to, že jen zákony vyšlé v platnost ve Sbírce zákonů mají reálný vliv a jsou skutečným naplněním programu stran. Do výzkumu je také zahrnuta míra legislativní aktivity jednotlivých aktérů, kdy je porovnán absolutní počet předložených návrhů vládou, vládními poslanci a opozicí.

Dále je zohledněn také status opozičních, respektive vládních poslanců. Do úvahy je vždy brán jejich aktuální status v době, na kterou se vztahuje konkrétní zkoumaná činnost (jako předložení návrhu zákona či jeho schválení). Toto se vztahuje na poslance, kteří v průběhu volebního období opustili svůj původní poslanecký klub a stali se nezávislými poslanci nebo členy jiného poslaneckého klubu. Vládním poslancem je takový poslanec, který je součástí poslaneckého klubu té strany, které se účastní na vládní koalici. Opoziční poslanec je takový poslanec, který je členem klubu opoziční strany. Nezařazení poslanci nebyli zohledněni v průběhu výzkumu z toho důvodu, že buďto výsledek neovlivnili nebo i nadále spolupracovali s danou stranou, za kterou získali mandát.

Návrhy zákonů, které vzešly ze Senátu nejsou do této práce zahrnuty. Je to především z toho důvodu, že určitá specifika českého systému to komplikují. Horní komora se nachází ve slabším postavení vůči Poslanecké sněmovně a není tu prvek důvěry vládě. Senátní návrhy jsou také předkládány Senátem jako celkem a není zde tak viditelný vztah opozice-vláda, jako je v dolní komoře. Z podobných důvodů se ve výzkumu nezabývám ani návrhy, které byly předloženy krajskými zastupitelstvy.

Dále mě také během výzkumu zajímala témata, kterým se opoziční strany věnovaly. Konkrétní analýza všech návrhů by však byla příliš složitá, proto rozlišuji témata na základě rozřazení návrhu do určitého výboru. Tedy podle toho, jakému výboru byl návrh přiřazen jako garančnímu, obdobně byl rozlišen i ve výzkumu. Jestliže návrh zákona nebyl přidělen žádnému výboru, tak byl rozlišen podle klíčových slov nacházejících se v rejstříku. Toto se však stávalo jen ojediněle.

V případě problematičnosti rozlišení mezi vládou a opozicí, například v době existence menšinové vlády podporované opozicí, je potřebné parlamentní opozici jednoznačně metodologicky vymezit, tak jak ji budeme v empirické části chápat. Parlamentní opoziční stranou je ta strana, která se přímo ani nepřímo nezúčastňuje na vládě a ani ji nepodporuje aktivním nebo pasivním způsobem. Přímoú účastí je chápáno institucionalizované členství strany ve vládní koalici a nepřímou účastí na vládě je chápáno nominace určitých ministrů politickou stranou. Aktivní podporou se rozumí aktivní hlasování o důvěře vládě po jejím nástupu do funkce, případně systematická a dopředu dojednaná podpora vlády v jiných hlasováních ve Sněmovně. Pasivní podporou se rozumí neúčast na iniciačním hlasování o důvěře (čímž se usnadňuje vyslovení důvěry), nebo neúčast na jiných hlasováních ve Sněmovně, s cílem snížit kvorum potřebné pro přijetí konkrétního rozhodnutí. Takové strany, které nemůžeme označit za opoziční, označuji jako strany podporující vládu a předpokládám, že tato strana má blíže k vládě než k opozici.

Co se týče dat, ta jsou získávána především z webových stránek Parlamentu České republiky, kde se nachází volně dostupný digitální repozitář a česká digitální parlamentní knihovna, je čerpáno a využíváno dokumentů zde zveřejněných. Dále pak je pracováno s daty ze stránek statistických úřadů či s Jednacím pořádkem PS PČR. Jsou využity statistické údaje o výsledcích voleb do Poslanecké sněmovny uskutečněny v daném období. V průběhu výzkumu je také pracováno s určitými návrhy zákonů a následně také se schválenými zákony a s jejich novelizacemi, které vyšly ve sbírkách zákonů.

Se všemi daty je nakládáno kvantitativním způsobem. Ve většině případů je snaha využívat data z primárních zdrojů. Jestliže se pracuje se sekundárními daty, tak je to v případě potřeby dovysvětlit okolnosti, které danou situaci ovlivňovaly či pro představení širšího kontextu.

3. Empirická část

V této části práce se věnuji výzkumu a analýze nasbíraných dat. Empirická část je rozdělena do dvou částí, kde je nejdříve zvlášť zkoumána vláda Bohuslava Sobotky, poté vláda Andreje Babiše a v poslední části je shrnutí a komparace obou období.

3.1. Vláda Bohuslava Sobotky 2013–2017

Již v teoretické části byl v jedné z kapitol stručně představen český stranický vývoj a složení Poslanecké sněmovny ve zkoumaném období. Nicméně v této části práce se na situaci podíváme více podrobněji i s dalšími okolnostmi. Na podzim roku 2013 se uskutečnily předčasné volby do Poslanecké sněmovny z důvodu pádu předchozí vlády Petra Nečase (ODS). Na přechodné období byl nejprve prezidentem jmenován „úřednický kabinet“, který nezískal důvěru Sněmovny, nicméně prezident novou vládu pověřil vládnutím v demisi do té doby, než vznikne vláda nová z předčasných voleb (Ceskatelevize.cz, 2013b).

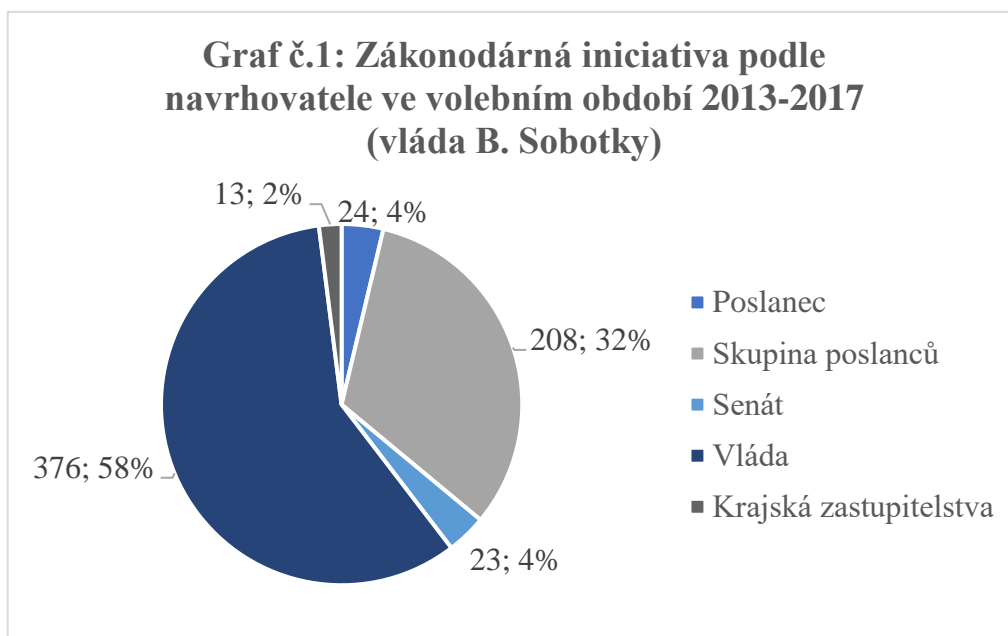
Ve volbách v roce 2013 se do Sněmovny dostalo celkem 7 stran, což je výrazně více než v předchozích obdobích. Vítěznou stranou se stala ČSSD, která získala 20,45 % a tím pádem obdržela 50 mandátů. Výrazný úspěch zaznamenala nová strana ANO, jež se umístila na druhém místě se ziskem 18,65 % a 47 mandátů. Třetí stranou, která se dostala do Sněmovny se stala KSČM (zisk 14,91 % a 33 mandátů), dále pak strana TOP 09 (11,99 % a 26 mandátů), strana ODS, která oproti předchozímu období výrazně ztratila (7,72 % a zisk 16 mandátů), strana Úsvit (6,88 %, 14 mandátů) a v nepolehčí řadě KDU-ČSL (6,78 %, 14 mandátů) (Ceskatelevize.cz, 2013a).

Po volbách prezident jmenoval premiérem předsedu vítězné strany Bohuslava Sobotku. Tvorba vlády byla doprovázena vnitrostranickými problémy strany ČSSD, jež vyjednávání zpozdilo. Již od vyhlášení výsledků voleb, se ale diskutovalo o možnosti uzavření koalice mezi vítěznou ČSSD, hnutím ANO a KDU-ČSL. Na stole byla také možná menšinová koalice vítězné strany ČSSD s hnutím ANO nebo s KDU-ČSL, ale později obě menší strany tuto možnost odmítly. Jednotlivé strany také narazily na problémy při vyjednávání ministerských postů a poměru sil v koalici. V lednu 2014 nakonec všechny tři strany došly výsledku a podepsaly koaliční smlouvu. Následně vláda získává důvěru

Poslanecké sněmovny díky pohodlné většině 111 hlasů vládních poslanců. Místo v opozici zaujaly strany KSČM, ODS, TOP09 a Úsvit (ceskatelevize.cz, 2014).

3.1.1. Zákonodárna iniciativa 2013–2017

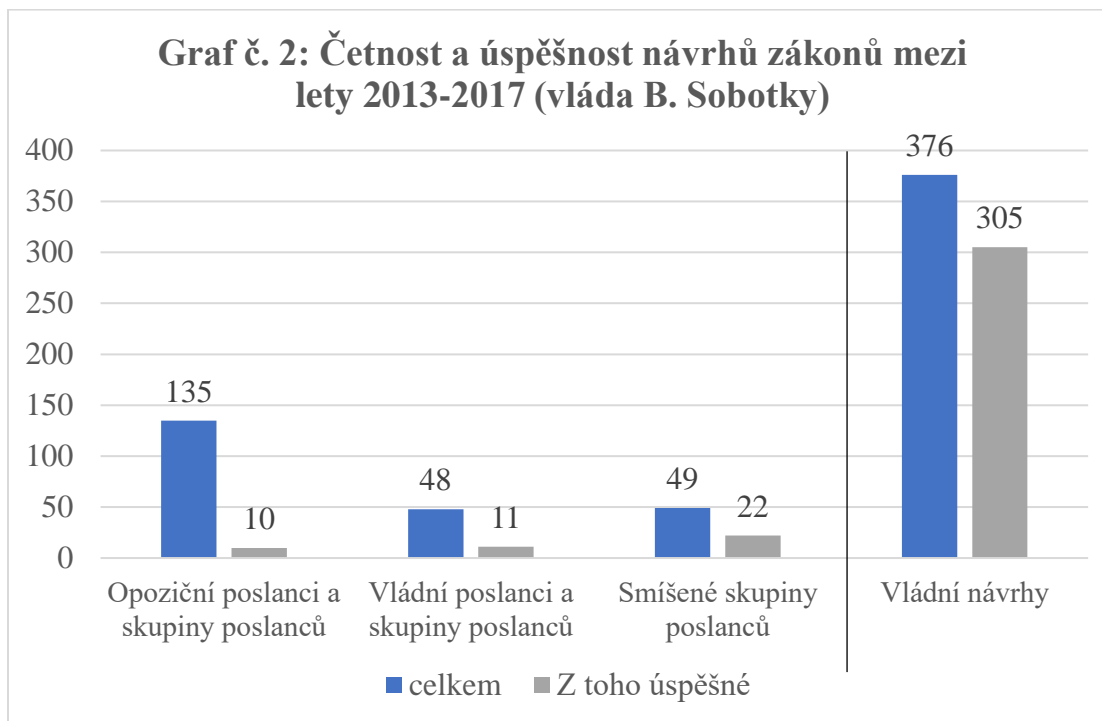
Během období této vlády bylo Sněmovně předloženo celkem 644 návrhů zákonů. Jak lze vidět na grafu č.1, u většiny byla navrhovatelem vláda, která předložila 376 návrhů (58 %), což se shoduje i s tvrzením v teoretické části práce, že vláda je navrhovatelem většiny návrhů zákonů. Lehce přes třetinu návrhů pocházelo od jednotlivých poslanců, kteří předložili 24 návrhů (4 %) a skupin poslanců, kteří předložili 208 návrhů (32 %). Senátních návrhů bylo 23 (4 %) a návrhů pocházejících od krajských zastupitelstev 13 (2 %).



(Autorka. Zdroj dat: psp.cz)

Graf č.2 vyobrazuje četnost a úspěšnost návrhů zákonů jednotlivými skupinami. Opozice ve sněmovně předložila výrazně více než polovinu ze všech poslaneckých návrhů. Bylo jich 135 a z toho úspěšných jen 10, podíl úspěšnosti byl tedy 7,41 %. Oproti tomu vládní poslanci a skupiny poslanců předložili 48 návrhů zákonů a z toho úspěšných bylo 11, což značí vyšší míru úspěšnosti (22,92 %). Toto tedy potvrzuje východiska a předpoklady z teoretické části, že vládní poslanci jsou úspěšnější než ti opoziční. Smíšené skupiny poslanců (čili skupiny vládních a opozičních poslanců) předložily 49 zákonů, úspěšnost byla vyšší a to 44,90 %. Vysokou úspěšnost lze vysvětlit tím, že se jedná o návrhy zákonů pocházející

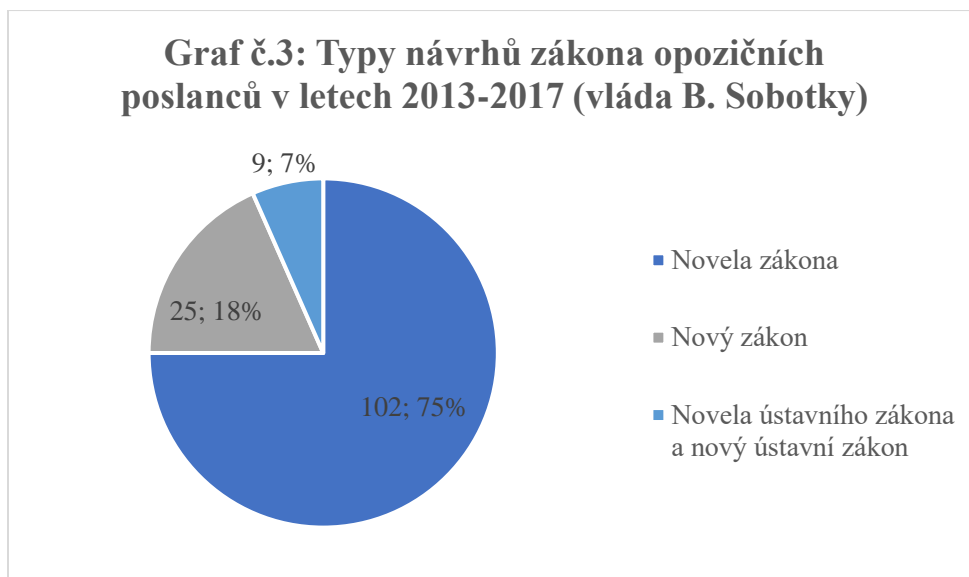
ze spolupráce opozice a vlády. Jestliže tedy obě strany (vláda i opozice) usilovaly o stejný cíl a spolupracovaly na návrhu zákona je tedy zřejmé, že i návrh zákona bude schválen. Nepřekvapivě nejvíce návrhů zákonů předložila Vláda a to 376 celkem, z kterých bylo 305 úspěšných (81,12 %). Tento jev nebyl překvapující z toho důvodu, že se jednalo o většinovou vládu s velmi pohodlnou většinou poslanců ve Sněmovně. Současně nám to také potvrzuje náš předpoklad na základě východisek z teoretické části.



(Autorka. Zdroj dat: psp.cz)

Graf č. 3 zobrazuje typy návrhů zákonů opozičních poslanců. Opoziční poslanci ve větší míře předkládali novely zákonů (75 %), z kterých ale jen 10 bylo schváleno. Úspěšnost tohoto typu návrhů byla tedy na 7,41 %. Ostatní typy tvořily jen přibližně čtvrtinu a schválené nebyly žádné. V případě novel ústavních zákonů a nových ústavních zákonů se jednalo zejména o návrhy strany Úsvit, která se snažila prosadit anti-imigrační politiku, svá náboženská a anti-islamistická témata, která byla spojena s tehdejší situací týkající se migrační vlny. Domnívám se, že konkrétně tato strana se snažila „získat body“ u svých voličů, tím, že zdůrazňovali svá programová témata s ohledem na probíhající situaci. Nicméně tyto výsledky celkově potvrdily má očekávání, že opoziční strany budou spíše předkládat novely stávajících zákonů.

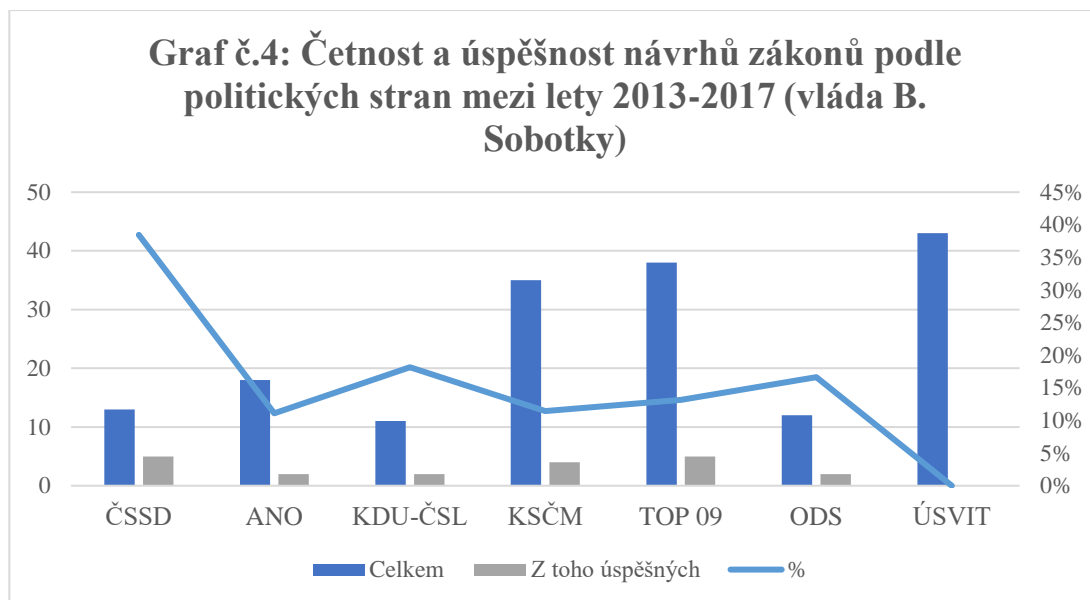
Graf č.3: Typy návrhů zákona opozičních poslanců v letech 2013-2017 (vláda B. Sobotky)



(Autorka. Zdroj dat: psp.cz)

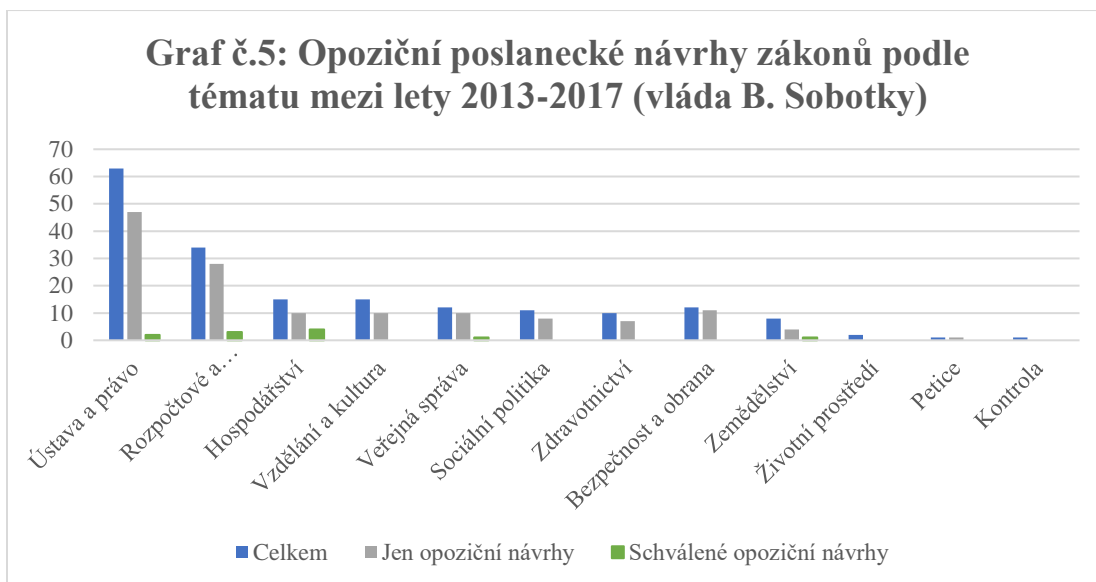
3.1.1.1. Návrhy zákonů jednotlivých politických stran

Graf č.4 uvádí počty návrhů zákonů pocházející z „dílny“ jen jedné politické strany (respektive poslaneckého klubu). Šlo zde tedy o návrhy buďto jednotlivých poslanců, či skupiny poslanců ale jen z jedné politické strany. Jedná se celkem o 170 návrhů (což je z celkového počtu návrhů 26,39 %). I zde je zřejmé, že poslanci opozičních stran byli více aktivní a předkládali více návrhů zákonů než poslanci stran vládních. Je to z toho důvodu, že vládní poslanci nemají takovou motivaci předkládat vlastní návrhy, jako mají poslanci opoziční. Současně pak ale úspěšnost opozice byla nižší. Konkrétně poslanci ČSSD předložili druhý nejmenší počet návrhů, ale mají nejvyšší úspěšnost (38,5 %), na druhé straně strana Úsvit s nejvyšším počtem návrhů, ale s nulovou úspěšností. Opět si to vysvětlují jejich typem návrhů, které předkládali. Jelikož většinou se jednalo o ústavní návrhy zákonů či jejich novely, které by častokrát ovlivnily podstatu českého systému, a zejména pro ostatní strany byly nepřijatelné. Dále usuzují, že toto celkově ukazuje na distinktivnost opozičních stran. Snaží se pracovat samostatně a ukázat voličům jejich práci v parlamentu a na naplnění programu.



(Autorka. Zdroj dat: psp.cz)

Graf č.5 se týká témat opozičních poslaneckých návrhů. V tomto případě byla témata rozdělena na základě přidělených garančních výborů. Jak lze z grafu č.5 vyčíst, nejčastěji se návrhy zákonů opozice dotýkaly ústavně právních témat (tj. ústavní zákony, občanské, trestní a obchodní právo, soudnictví apod.). Zde bych chtěla upozornit na stranu Úsvit, která byla v těchto tématech aktivnější než ostatní strany. Pokusila se několikrát prosadit rozšíření přímé demokracie (celostátní a místní referenda a přímá volba), zákony týkající se vystoupení z mezinárodních organizací (EU, NATO) či témata spojené s tehdejší, již zmíněnou, migrační vlnou (imigrační a vízová politika, náboženské otázky s proti-islámskou rétorikou, ochrana před ilegální imigrací...). Nicméně v žádném z těchto návrhů nebyli úspěšní a předpokládám, že se snažili spíše „zveřejnit“, na problematiku upozornit a vyvolat veřejnou diskusi. Dalším zajímavým případem byla rozpočtová a finanční témata, která byla druhá nejčastější. Zde jednoznačně převažovaly návrhy strany ODS, která předkládala návrhy týkající se daňové politiky, vlastnictví apod. Relativně vysokou úspěšnost (oproti ostatním tématům) měla témata hospodářská – energetika, doprava, průmysl, obchod apod. Většinou se jednalo o návrhy, které měly podporu, dle údajů o hlasování, více či dokonce většiny stran z obou stran spektra vláda-opozice. Jelikož pro opozici bylo jednodušší najít podporu a shodu v tématech, která nebyla ideologicky zaměřená a byla spíše obecného charakteru. Co se týká ostatních stran, tak většinou jejich návrhy odpovídaly jejich programovým prioritám.



(Autorka. Zdroj dat: psp.cz)

3.1.1.2. Společné návrhy zákonů

Když se dále zaměřím na to, v jakých složeních poslanci návrhy zákonů předkládali, tak na první pohled žádný zřetelný vzorec, který by byl pravidlem, se neobjevil. Překvapivě často se stávalo, že poslanci předkládali návrhy zákonů v různém složení nehledě na to, zda pocházeli z opozičních či vládních stran. Proto tato část není podložena daty přehledně uvedenými v tabulce či grafu. Ale i přesto zmíním pár situací, které nastaly častěji či se určitým způsobem vymykaly.

První zjištění, které zde uvedu je to, že v případě široké spolupráce většiny nebo všech stran, byly návrhy zákonů velmi úspěšně. V tomto případě „většinu“ chápu jako pět a více stran. Tyto „koalice“ však byly pokaždé různé a žádné jiné pravidlo z toho vyvodit nelze. Dalším případem byla častější spolupráce poslanců ze stran ČSSD a KSČM, i když úspěšní byli jen jednou. Dále pak nemůžu jen na základě zákonodárné iniciativy jednoznačně uvést, že by opoziční poslanci spolupracovali jen spolu, a naopak vládní poslanci také jen spolu. Domnívám se, že opozice si byla velmi vědoma toho, že pro schválení potřebovala podporu nějaké vládní strany.

3.2. Vláda Andreje Babiše 2017-

V roce 2017 proběhly řádné volby do Poslanecké sněmovny, ve kterých byla nejúspěšnější strana ANO 2011 Andreje Babiše se ziskem 29,64 % hlasů a tím pádem získala 78 mandátů. Na druhém místě skončila strana ODS (11,32 % a 25 poslanců), dále pak strana Pirátů (10,79 %), následovala strana SPD (10,64 %), KSČM (7,76 %), ČSSD (7,27 %), KDU-ČSL (5,80 %), TOP 09 (5,31 %) a poslední strana, která překročila 5% hranici byla strana STAN (5,18 %) (volby.cz, 2020b). Jak už je z tohoto výčtu jasné, do Sněmovny se dostal relativně vysoký počet politických stran a stranický systém byl velmi heterogenní, což neusnadnilo vznik nové vlády.

Vítězně ANO, respektive jeho předseda Andrej Babiš, byl pověřen sestavením vlády, nicméně vyjednávání byla složitá a většina ostatních stran odmítala účast na vládě a preferovaly skončení v opozici, kvůli kontroverzním okolnostem, které byly spojeny s osobou Andreje Babiše. Jednalo se zejména o střety zájmů, vlastnění největšího českého mediálního domu, vyšetřování dotací firmě Čapí hnízdo apod. (Ceskatelevize.cz, 2017).

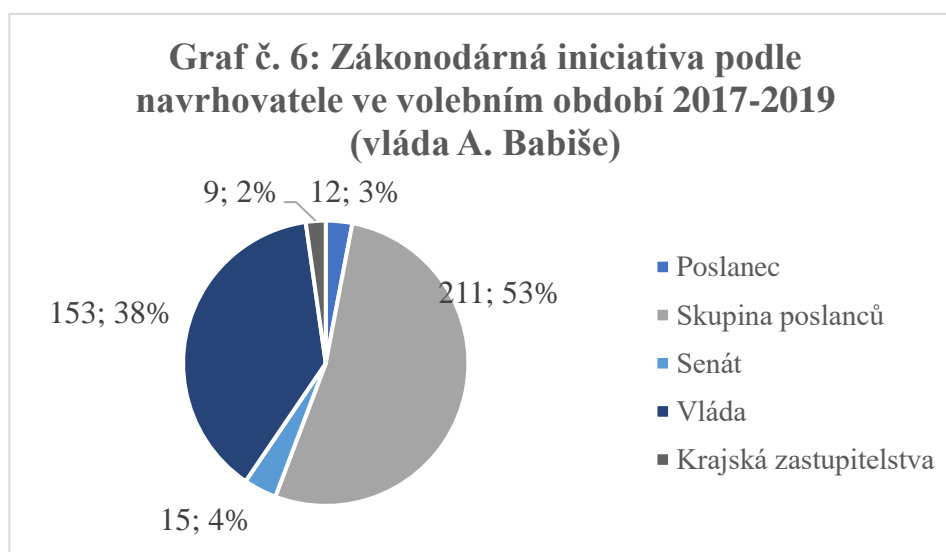
Spolupráci s ANO zvažovala strana KSČM, která přišla s podmínkami, za kterých by byli ochotni vládu ANO podpořit (jednalo se o programové záležitosti, jako například zdanění církevních restitucí, zvyšování minimální mzdy atd.). Nicméně ani po tomto menšinová vláda sestavená Babišem nezískala důvěru Sněmovny, pro hlasovalo jen 78 poslanců ANO (iRozhlas.cz, 2018a).

Následně začala nová vyjednávání, která se stále protahovala a strany nemohly najít shodu. Nakonec byla vyjednána menšinová koalice ANO a ČSSD, která získala důvěru ve Sněmovně díky podpoře poslanců ANO, ČSSD a KSČM (Ceskatelevize.cz, 2018a). Hnutí ANO vyjednalo dohodu o toleranci mezi ANO a KSČM, kde se komunisté zavázali podpořit vládu při hlasování o důvěře a zároveň nevyvolávat hlasování o nedůvěře, dále se pak Babiš zavázal splnit již zmíněné programové podmínky (iRozhlas.cz, 2018b).

3.2.1. Zákonodárna iniciativa 2017–2019

Jelikož se jedná o stále probíhající volební období a část z něho bylo ovlivněno mimořádnou situací ohledně nového typu koronaviru², tudíž jsou do tohoto výzkumu započítány všechny návrhy zákonů, které byly předloženy do konce roku 2019. Do výzkumu nebyly započítány návrhy, které byly předloženy později, z toho důvodu, že se jednalo o nečekanou a ojedinělou situaci, které ovlivnila například i jednání na půdě Sněmovny, tím že poslanci zasedali v polovičním počtu z důvodu snížení rizika šíření nákazy. Dále pak byl doposud již dvakrát vyhlášen nouzový stav v České republice, který umožnil vládě disponovat větší pravomocí bez souhlasu Sněmovny, a to by výrazně zasáhlo do výsledku výzkumu.

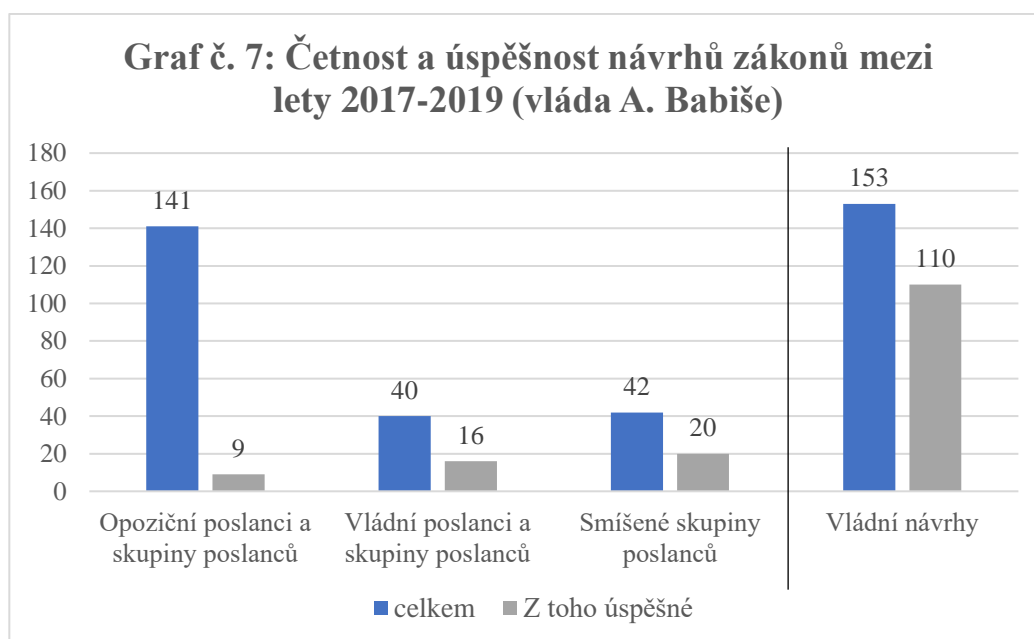
Celkem za stanovené období bylo podáno 400 návrhů zákonů. Jak lze vidět v grafu č. 6, vládou předložených návrhů bylo 153 (38 %), a dále pak poslanci a skupiny poslanců předložili již 223 návrhů (56 %). V tomto případě můžeme vidět, že jednotliví poslanci a skupiny poslanců byli více aktivní v předkládání návrhů než samotná vláda. Důvody této situace vysvětlují dalšími daty a grafy. Dále pak Senát předložil 15 návrhů (4 %) a krajská zastupitelstva 9 (2 %). Posledními dvěma zmíněnými se ani v této části zabývat nebudu, jak již bylo vysvětleno v metodologické části.



(Autorka. Zdroj dat: psp.cz)

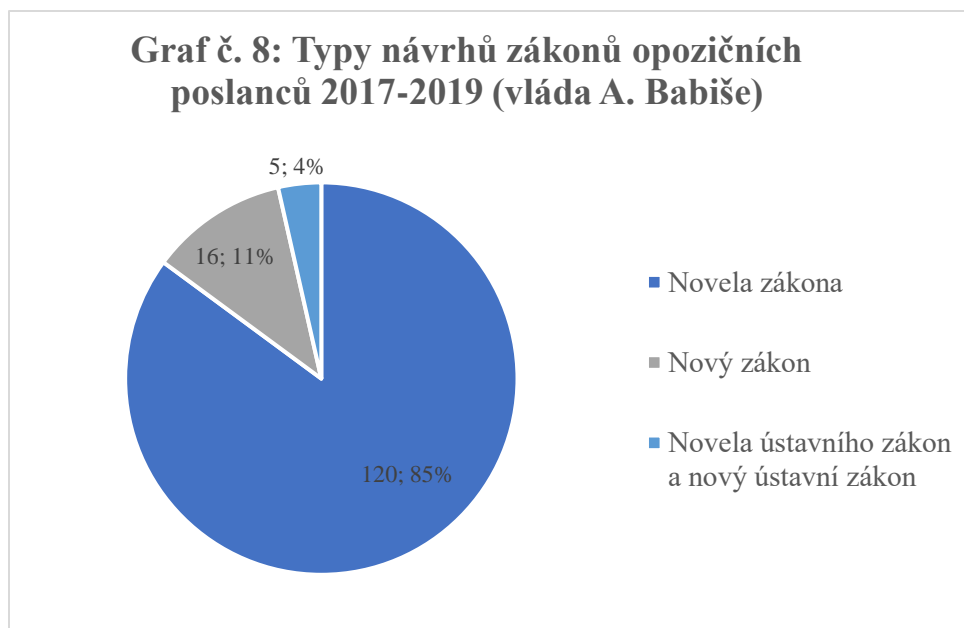
² Celosvětové šíření nákazy Covid-19 (SARS-CoV-2)

Opoziční poslanci, jak lze vyčíst z grafu č. 7, jsou v tomto volebním období velmi aktivní. Dosahují prozatím téměř stejného počtu návrhu zákonů jako samotná vláda. Toto může být způsobeno tím, že se v Poslanecké sněmovně vyskytuje nadměrný počet stran (9) než bylo doposud zvykem. Dalším vysvětlením může být to, že se jedná o menšinovou vládu a opoziční poslanci se snaží produkovat více návrhů zákonů s předpokladem, že alespoň u nějakého naleznou podporu ostatních opozičních stran a ty se následně spojí v hlasování proti vládním poslancům. Nicméně i přes vysoký počet návrhů zákonů, úspěšnost je velmi nízká. Jen devět z celkového počtu návrhů zákonů bylo schváleno. Úspěšnost je tedy na 6,38 %. Toto si vysvětlují také vysokým počtem stran ve Sněmovně a tedy tím, že v opozici skončily strany, které jsou ideologicky velmi rozdílné a jsou přítomny strany z obou stran pravolevého dělení. Tyto strany tedy nejsou schopné spolu spolupracovat při přípravě zákonů a při jejich následném schvalování. Dalším vysvětlením by mohla být přítomnost strany KSČM, která, i když je opoziční stranou, vyjádřila podporu menšinové vládě. Současně také hlasovala pro vyjádření důvěry. Mimo jiné existují i průzkumy a analýzy hlasování ve Sněmovně, které ukazují, že ve značném počtu případů strany ANO a KSČM hlasují spolu (Ceskatelevize.cz, 2018b; iRozhlas.cz, 2018c). Na základě těchto skutečností můžeme s naprostou jistotou říct, že KSČM je typem „podporující strany“ menšinové vlády a technicky ji můžeme počítat za součást vlády.



(Autorka. Zdroj dat: psp.cz)

Typy návrhů zákonů opozičních poslanců můžeme vidět v grafu č. 8. Nejčastěji opoziční poslanci předkládali novely zákonů (85 %), a z nich bylo úspěšných jen devět. Na druhém místě nové zákony (11 %) a dále pak novely ústavních zákonů či nové ústavní zákony byly předkládány vůbec nejméně, celkem jich bylo jen 5. Nové zákony a novely ústavních zákonů nebyly schváleny žádné. Opět se zde potvrzuje domněnka, že opoziční strany předkládají spíše novely zákonů a současně jsou v nich i úspěšnější.

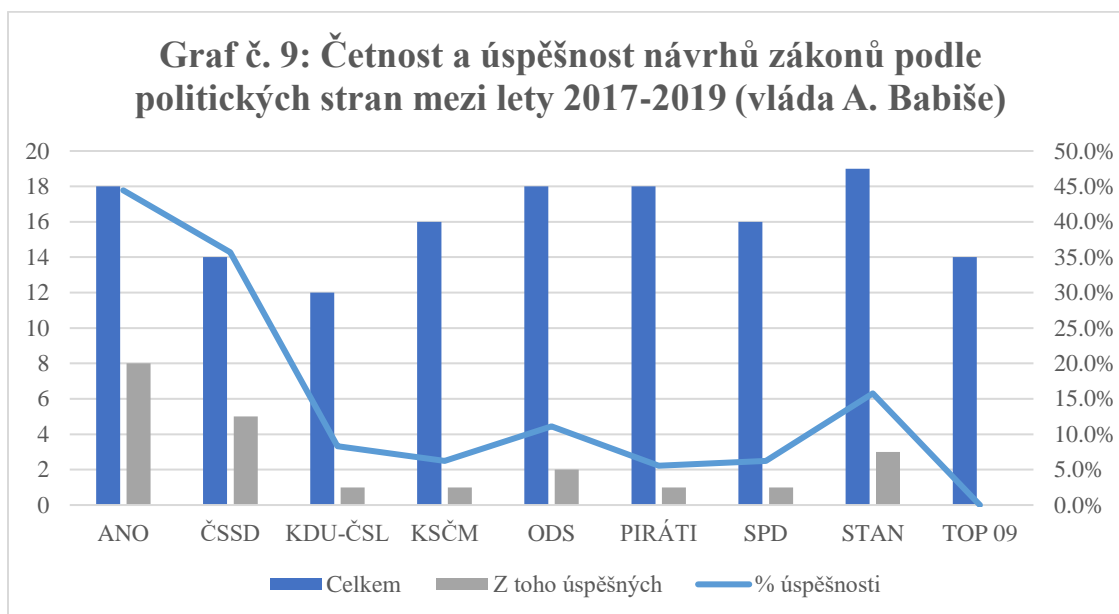


(Autorka. Zdroj dat: psp.cz)

3.2.1.1. Návrhy zákonů jednotlivých politických stran

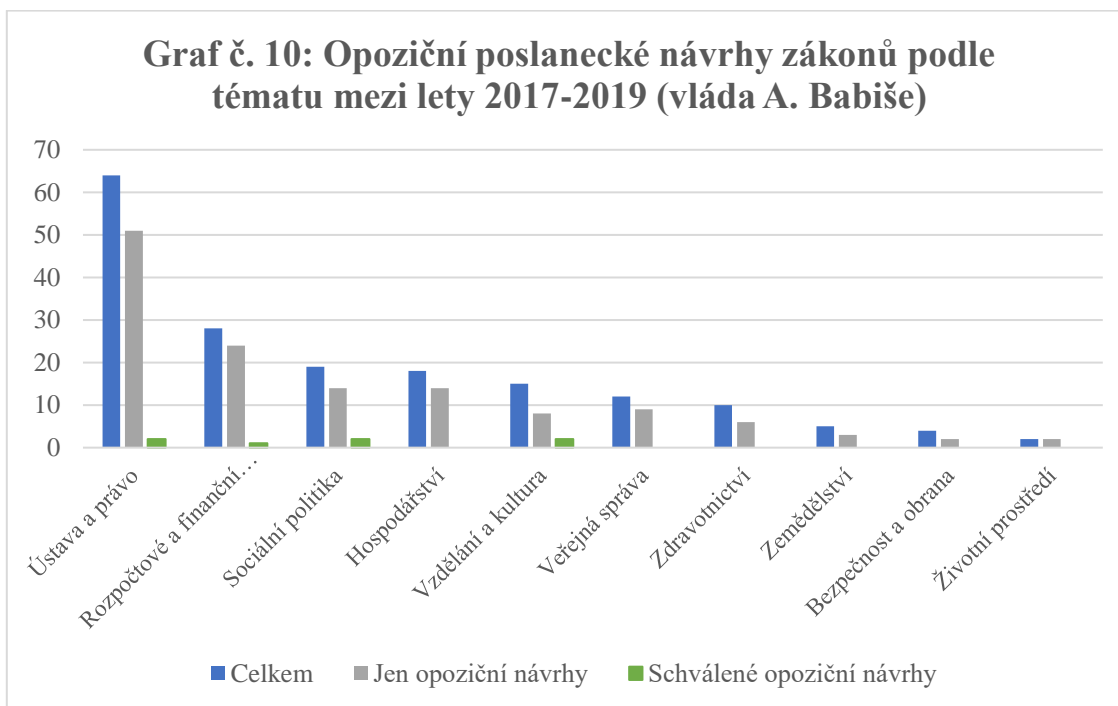
Poslanci jednotlivých stran v návrzích zákonů, pouze z dílny jedné strany, byli relativně stejně aktivní, co se počtu týče. Ale samozřejmě jejich úspěšnost je odlišná. Přehled je vyobrazen v grafu č. 9. Nejvyšší úspěšností disponuje strana ANO. Jedná se o největší stranu v Poslanecké sněmovně a zároveň o stranu vládní. Překvapivá byla nízká úspěšnost jednotlivých návrhů pocházejících z dílny KSČM. Jak už bylo zmíněno výše, jedná se o stranu podporující menšinovou vládu, a proto by bylo očekávané, že z toho budou plynout určité výhody, jako právě například vyšší úspěšnost jejich návrhů zákonů. Dalším zajímavým jevem oproti ostatním stranám je vyšší úspěšnost strany STAN. Lze si všimnout, že oproti ostatním stranám mají i nejvyšší počet návrhů zákonů. Vysvětlují si to tím, že se jedná

o novou stranu ve Sněmovně, a proto se snaží být aktivnější. Ostatní strany pak mají relativně podobnou úspěšnost.



(Autorka. Zdroj dat: psp.cz)

Graf č. 10. poskytuje přehled témat, do kterých byly rozděleny opoziční návrhy. I v tomto případě jsou témata rozdělena na základě přidělených garančních výborů. Nejčastější tematickou skupinou byly ústavně právní záležitosti, dále pak rozpočtová a finanční témata, kde opět dominovala ODS, ale i rovněž strana STAN předložila několik návrhů týkajících se zdanění. Vesměs všechny strany předkládaly návrhy zákonů tematicky odpovídající jejich programovým prioritám. Na základě toho usuzují, že se strany i přes to, že skončí v opozici, snaží prosadit svoje priority a politiky s cílem ukázat voličům svoji aktivitu a zajistit si jejich hlas i v dalších volbách.



(Autorka. Zdroj dat: psp.cz)

3.2.1.2. Společné návrhy zákonů

Když se podrobněji zaměřím na „koalice“ poslanců při předkládání návrhů zákonů, tak s jistotou mohu i v tomto případě říct, že ty zákony, které předkládali poslanci z většiny stran nebo ze všech stran, byly ve všech případech schváleny. Opět to bude z obdobného důvodu jako v předchozím zkoumaném období. Dále pak v tomto případě se jasně vytvořil vzorec spolupráce mezi ANO a ČSSD (vládní strany tvořící menšinovou vládu) a současně v některých případech dále s KSČM (což znovu potvrzuje podporu vlády a spolupráci s vládou) nebo stranou SPD. Tyto společné návrhy zákonů měly úspěšnost 50 %. Strana SPD dále pak neváhala spolupracovat jak s vládními stranami, tak se stranami opozičními (zejména STAN, KDU-ČSL a TOP 09). Další vzorec, který byl možný vyvodit, byla spolupráce mezi stranami TOP + STAN + Piráti + ODS. Tyto strany v různých obměnách spolupracovaly velmi často. Nicméně úspěšnost jejich návrhů byla velmi nízká. Dále pak spolupráce vládních a opozičních stran se vyskytla v případech, kdy spolupracovala většina stran na určitých návrzích zákonů, nicméně se jednalo vesměs o obecná témata.

3.3. Shrnutí a porovnání výsledků výzkumu

Tato poslední kapitola nabízí shrnutí a přehled výsledků výzkumu. Pokud bych měla porovnat oba případy vlád za obdobně dlouhé období (což je přibližně dva roky), tak v získaných datech není vidět žádný velký procentuální rozdíl v případě Sobotkovy vlády. Když poté porovnáme celkově obě vlády, tak si můžeme všimnout několika rozdílů mezi nimi, které se v následujících odstavcích pokusím vysvětlit a odůvodnit. Porovnávány budou procentuální hodnoty a podíly, a to z toho důvodu, že druhá zkoumaná vláda (tedy vláda Andreje Babiše) je stále probíhající. Dále tedy dodávám, že po konci tohoto volebního období se výsledky mohou lišit. Toto by mohlo být způsobeno například i koronavirovou krizí, která zásadně ovlivnila situaci, a toto období jsem do výzkumu, z již z dříve zmíněných důvodů, nezahrnula.

Tabulka č. 3 rozděluje počty návrhů zákonů podle typu navrhovatele. Co se týká návrhů zákonů pocházejících od jednotlivých poslanců, tak tato data jsou procentuálně obdobná. Nicméně podíl návrhů zákonů skupinami poslanců a dále pak rozdíl mezi Vládami je velmi značný. V případě nízkého počtu vládních návrhů v období 2017–2019 si vysvětluji tím, že se jedná o menšinovou vládu. Musí tedy hledat podporu u opozice, která tedy nepřímo ale značně ovlivňuje chování Vlády a ta se snaží přicházet spíše s takovými návrhy, které by byly pro opozici přijatelnější. Naproti tomu je většinová vláda (2013–2017), která má volnější působnost s pohodlnou většinou ve Sněmovně. V případě návrhů zákonů pocházející od skupin poslanců, usuzuji, že bude mít na tuto situaci značný vliv již zmíněný zvýšený počet stran ve Sněmovně v období 2017-2019. V tabulce č. 4 pak můžeme vidět, že se jedná zejména o značnou aktivitu opozičních poslanců, kteří již podali více návrhů zákonů (141) než za celé předchozí volební období (135).

Tabulka č. 3: Návrhy zákonů podle navrhovatele			
volební období	Poslanec	Skupina poslanců	Vláda
2013-2017	24	208	376
% podíl z celku	3.73 %	32.30 %	58.39 %
2017-2019	12	211	153
% podíl z celku	3.00 %	52.75 %	38.25 %

(Autorka. Zdroj dat: psp.cz)

V Tabulce č.4 si rovněž lze všimnout rozdílu úspěšnosti předkládaných návrhů zákonů vládními poslanci, kteří jsou překvapivě úspěšnější v menšinové vládě (2017–2019) a méně úspěšnější v době vlády většinové (2013–2017). Jeden z důvodů by mohla být již zmíněná podpora menšinové vlády stranou KSČM. Nicméně takto velký rozdíl, byl ve výzkumu neočekávaný a velmi překvapující. Dále se ale potvrdil předpoklad, že přímo vládní návrhy zákonů budou méně úspěšné za menšinové vlády (71,9 %) než za většinové (81,12 %), i když rozdíl není tak značný. Ohledně úspěšnosti opozičních návrhů bylo překvapující, že opozice je zatím méně úspěšnější v době vlády menšinové (6,38 %) než v době vlády většinové (7,41 %). Usuzuji, že je to způsobeno již zmíněnou heterogenitou opozice a vyšším počtem stran v době menšinového kabinetu.

Tabulka č. 4: Četnost a úspěšnost návrhů zákonů						
	celkem	Z toho úspěšné	% úspěšnosti	celkem	Z toho úspěšné	% úspěšnosti
	2013-2017			2017-2019		
Opoziční poslanci a skupiny poslanců	135	10	7.41 %	141	9	6.38 %
Vládní poslanci a skupiny poslanců	48	11	22.92 %	40	16	40.00 %
Směšené skupiny poslanců	49	22	44.90 %	42	20	47.62 %
Vládní návrhy	376	305	81.12 %	153	110	71.90 %
Všechny návrhy	608	348	57.24 %	376	155	41.22 %

(Autorka. Zdroj dat: psp.cz)

Jestliže pak dále porovnáme opoziční návrhy zákonů podle typu (tabulka č. 5), tak se nevyskytl žádný zřetelný anebo velký rozdíl. V obou případech vlád, opoziční poslanci ve většině případů podávali novely zákonů, které současně byly úspěšnější než zbylé dva typy. V tomto bodě nebylo nic překvapující nebo ojedinělé a potvrdily se předpoklady výzkumu.

Tabulka č. 5: Návrhy opozičních poslanců podle typu						
	2013-2017			2017-2019		
	Celkem	Z toho úspěšné	%	Celkem	Z toho úspěšné	%
Novela zákona	102	10	75 %	120	9	85 %
Nový zákon	25	0	18 %	16	0	11 %
Novela ústavního zákona a nový ústavní zákon	9	0	7 %	5	0	4 %

(Autorka. Zdroj dat: psp.cz)

Co se týká spolupráce stran, tak v obou volebních obdobích si můžeme všimnout přetrvávající spolupráce ČSSD, ANO a KSČM, jak spolu, tak i v různých obměnách. Vysvětlují si to relativní blízkostí stran ČSSD a KSČM a pak dále nutností spolupráce se zmíněnými stranami pro stranu ANO z důvodu vytvoření vlády. Dále pak se dala často najít spolupráce pravicových či středopravicových stran.

Závěr

Zákonodárná iniciativa jeden z důležitých nástrojů, který opozice využívá. Tato bakalářská práce se zabývala výzkumem zákonodárné iniciativy opozice v Poslanecké sněmovně Parlamentu České republiky. Zkoumá postavení a aktivitu opozičních stran a poslanců ve dvou typech vlád. První vybranou vládou byla vláda Bohuslava Sobotky (2013–2017 a tedy 7. volební období PS PČR), která byla vládou většinovou. Druhá byla vybrána vláda Andreje Babiše (od 2017, tedy 8. volební období PS PČR) jako vláda menšinová. V tomto případě se jedná o stále probíhající volební období v době psaní této práce, což bylo bráno do úvahy, a proto byl výzkum omezen časově do konce roku 2019. Jedním z důvodů ohraničení výzkumu tímto způsobem byla koronavirová krize, která by mohla výrazně ovlivnit výsledky výzkumu, tudíž toto období již do práce zahrnuto nebylo.

Hlavním cílem práce byl výzkum opoziční zákonodárné iniciativy, zejména její četnost a úspěšnost ve stanoveném období, a to jak celé opozice, tak i jednotlivých poslaneckých klubů. Současně byly sledovány i typy návrhů zákonů. Byly rozlišeny různé typy opozice a témata, kterými se zabývají. V obou vybraných případech vlád byla opozice poměrně snadno rozpoznatelná. Použila jsem jednoduché kritérium neúčasti na vládě. Výjimkou byla jen strana KSČM v období menšinové vlády, která byla stranou tzv. podporující.

V práci jsme se snažila najít odpovědi na otázky: Jakou část v poměru všech dosavadních návrhů v obou sledovaných vládách tvořily návrhy opozice? Jaká byla úspěšnost návrhů zákonů podaných opozičními poslanci? V jakém složení byly návrhy zákonů předkládány? Předkládaly opoziční strany návrhy zákonů společně? O jaké typy a témata se většinou v opozičních návrzích zákonů jedná?

Očekávala jsem, že opozice nebude v předkládání návrhů zákonů tak aktivní, jako vláda a vládní strany. Tato domněnka se potvrdila zejména v případě většinové vlády. V době menšinové vlády byla opozice však výrazně aktivnější a téměř dosáhla stejného počtu návrhů jako vláda v daném období.

Dále byl předpoklad, že opozice nebude tak úspěšná ve svých návrzích jako vláda či vládní poslanci. Rovněž v době většinové vlády, jsem se domnívala, že opozice bude méně

úspěšnější. A naopak v menšinové vládě, že bude úspěšnější více. První předpoklad se potvrdil, nicméně v porovnání vlád byly výsledky velmi podobné (v případě menšinové vlády byla úspěšnost opozice jen o přibližně procento nižší).

V otázce složení poslanců v předkládání návrhů, jsem předpokládala, že opozice bude spolupracovat mnohem častěji v době vlády většinové. Toto očekávání nebylo úplně potvrzeno. Spolupráce často probíhala napříč různými stranami a poslanci mnohdy předkládali návrhy zákonů v různém složení. Jasně však vyplynula častá spolupráce stran ČSSD, ANO a KSČM, a to v různých obměnách, a na druhé straně pravicové či středopравicové strany.

Dále pak v otázce témat jsem očekávala, že strany se budou snažit prosazovat své programové priority. A nakonec ohledně typů návrhů jsem předpokládala, že opozice bude předkládat zejména novely stávajících zákonů. Obě tato očekávání se potvrdila.

Prínos práce spočívá ve výzkumu zákonodárné iniciativy opozičních stran a poslanců v porovnání se zákonodárnou iniciativou vlád a vládních poslanců v daných obdobích. Získaná data z toho výzkumu by mohla být použita v dalším výzkumu legislativního chování opozičních stran. Obzvláště pak v porovnání spolu s hlasováním v Poslanecké sněmovně a při vytváření koalic.

V závěru práce dále uvádím, že politické postavení, chování a role opozice v jednotlivých vládách z hlediska zákonodárné iniciativy se, dle mého názoru na základě výzkumu, mění v závislosti na dané situaci. Pochopitelně výzkum dvou volebních období nestačí na formulování zásadních zveřejnění a predikcí dalšího vývoje vztahu vlády a opozice. Proto nemůžu s jistotou uvést, a hlavně jen na základě zákonodárné iniciativy, že by byla opozice v menšinové vládě úspěšnější v prosazování svých politik. Rovněž z důvodu vybraných případů vlád. Zkoumanou situaci ovlivnila zejména již zmíněná strana KSČM, která je podporovatelem menšinové vlády a rozmazává hranici mezi vládou a opozicí. Dále spolu se stranou SPD získala koaliční potencionál i přesto, že se jedná do určité míry o antisystémové strany. Pro konečné a jisté potvrzení by bylo potřeba porovnat výsledky s výzkumem i dalších menšinových a většinových vlád v České republice.

Seznam použitých pramenů a literatury

- Bräuninger, Thomas a Debus, Marc. 2009. *Legislative agenda-setting in parliamentary democracies*. *European Journal of Political Research* 48: 804–839
- Cabada, Ladislav. 2016. „Český stranický systém v roce 2016: personalizační tendence, populismus a anti-politické přístupy.“ In: *Politics in Central Europe – The Journal of Central European Political Science Association* 12, č.25, 67–76
- Dahl, Robert A. 1968a. „Patterns of opposition“. In: *Political Opposition in Western Democracies*. Ed. Robert A. Dahl. New Haven and London: Yale University Press
- Dahl, Robert A. 1968b. „Preface“. In: *Political Opposition in Western Democracies*. Ed. Robert A. Dahl. New Haven and London: Yale University Press, xiii–xxi.
- Dahl, Robert A., ed. 1966. *Political Opposition in Western Democracies*. New Haven and London: Yale University Press
- Dalton, Russell.J., Wattenberg, M.P. 2002. *Parties Without Partisans: Political Change in Advanced Industrial Democracies*. Oxford: University Press
- Fiala, Petr a Strmiska, Maxmilián. 1998. *Teorie politických stran*. Brno: Barrister&Principal.
- Gerloch, Aleš et al. 2008. *Teorie a praxe tvorby práva*. Praha: ASPI
- Giulj, Sylvie. 1981. „Confrontation or Conciliation: the Status of the Opposition in Europe.“ *Government and Opposition* 16, č. 4, 476–494.
- Hamm, Keith E., Hedlund, Ronald D. a Martorano, Nancy. 2006. „Measuring State Legislative Committee Power: Change and Chamber Differences in the 20th Century.“ *The Practical Researcher* 6, č.1, 88–111
- Hix, Simon a Noury, Abdul G. 2011. *Government-Opposition or Left-Right? The Institutional Determinants of Voting in Legislatures*. EPSA Conference: Dublin
- Charvát, Jakub a Just, Petr. 2016. *Krize politického stranictví a noví straničtí aktéři v české politice*. Praha: Metropolitní Univerzita Praha
- Christiansen, Flemming J. a Damgaard, Erik. 2008. „Parliamentary Opposition under Minority Parliamentarism: Scandinavia.“ *The Journal of Legislative Studies* 14, č. 1-2, 46–76

- Jednací řád PS. Zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů. Dostupné na:
http://www.psp.cz/docs/laws/1995/90_index.html
- Jednací řád Senátu. Zákon č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu, ve znění pozdějších předpisů. Dostupné na:
http://www.senat.cz/informace/zakon106/zakony/zak107.php?ke_dni=1.2.20&O=10
- Just, Petr a Charvát, Jakub. 2016. „Business-Firm Parties and the Czech Party System after 2010“ [online]. *Academia.edu*. Dostupné na:
https://www.academia.edu/31377143/Business_Firm_Parties_and_the_Czech_Party_System_after_2010_PCE_2016_03_
- Kubát, Michal. 2010. *Politická opozice v teorii a středoevropské praxi: (vybrané otázky)*. Praha: Dokořán
- Laver, Michael J. 2006. „Legislatures and Parliaments in Comparative Context.“ In: B. Weingast a D. Wittman, eds. *Oxford Handbook of Political Economy*. Oxford: Oxford University Press. (121-140)
- Lijphart, Arend. 1999. *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in 36 Countries*. New Haven: Yale University Press.
- Louwse, Tom, Otjes, Simon et al. 2016. Reaching across the aisle. Explaining government-opposition voting in parliament. *Party Politics* 23, č. 6, 746–759
- Louwse, Tom a Otjes, Simon. 2018. How Populists Wage Opposition: Parliamentary Opposition Behaviour and Populism in Netherlands. *Political Studies* 67, č. 2, 479–495.
- Mansfeldová, Zdenka a Linek, Lukáš, eds. 2009. *Český parlament ve druhé dekádě demokratického vývoje*. Praha: Sociologický ústav AV ČR.
- Mansfeldová, Zdenka a Linek, Lukáš. 2009. „Český parlamentarismus: přehled.“ In: *Český parlament ve druhé dekádě demokratického vývoje*. Eds. Zdenka Mansfeldová a Lukáš Linek. Praha: Sociologický ústav AV ČR, 23–37.
- Matthieß, Thomas. 2018. *Equal Performance of Minority and Majority Coalitions? Pledge Fulfilment in the German State of NRW*. *German Politics* 28, č. 1, 123–144.

- Novák, Miroslav. 1997. *Systémy politických stran: úvod do jejich srovnávacího studia*. Praha: Sociologické nakladatelství.
- Otjes, Simon a Louwse, Thomas. 2014. A Special Majority Cabinet? Supported minority governance and parliamentary behaviour in the Netherlands. In: *World Political Science Review* 10, č. 2, 343–363.
- Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky. 2020. Společná česko-slovenská digitální parlamentní knihovna: Dokumenty českého a slovenského parlamentu (*Digitální repositář*). Dostupné na: <https://www.psp.cz/eknih/index.htm> [sběr dat v období září-listopad 2020]
- Richard S. Conley. 2011. Legislative Activity in the Canadian House of Commons: Does Majority or Minority Government Matter? In: *American Review of Canadian Studies* 41, č. 4, 422–437.
- Sartori, Giovanni. 1966. Opposition and Control: Problems and Prospects. In: *Government and Opposition* 1, č.2. Cambridge University Press.
- Strøm, Kaare. 1990. *Minority Government and Majority Rule*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ústavní zákon č.1/1993 Sb. Ústava České republiky ve znění pozdějších předpisů.
- Vodička, K., Cabada L. 2003. *Politický systém České republiky: Historie a současnost*. Praha: Portál.

Další zdroje

- Anobudeliip.cz. 2020. Pár slov o ANO. Dostupné na: <https://www.anobudeliip.cz/cs/o-nas/par-slov-o-ano/> [11/11/2020]
- Česká televize. 2013a. VOLBY 2013: ČSSD vyhrála, důvodů k radosti ale moc nemá. Dostupné na: <https://ct24.ceskatelevize.cz/domaci/1069425-volby-2013-cssd-vyhrala-duvodu-k-radosti-ale-moc-nema> [5/11/2020]
- Česká televize. 2013b. Úřednická vláda zřejmě nedostane důvěru. Co bude následovat? Dostupné na: <https://ct24.ceskatelevize.cz/domaci/1090217-urednicka-vlada-zrejme-nedostane-duveru-co-bude-nasledovat> [5/11/2020]

- *Česká televize*. 2014. Velký den nové vlády. Období „bez důvěry“ skončí. Dostupné na: <https://ct24.ceskatelevize.cz/domaci/1047805-velky-den-nove-vlady-obdobi-bez-duvery-skonci> [11/11/2020]
- *Česká televize*. 2017. Povolební počty: Bez ANO koalice nevznikne, strany ale odmítají stíhaného Babiše. Dostupné na: <https://ct24.ceskatelevize.cz/domaci/2280916-povolebni-pocty-bez-ano-koalice-nevznikne-strany-ale-odmitaji-stihaneho-babise> [11/11/2020]
- *Česká televize*. 2018. Strany domlouvají obecné referendum. ANO odmítá, aby bylo možné hlasovat o „czexitu“ Dostupné na: <https://ct24.ceskatelevize.cz/domaci/2383012-obecne-referendum-zadrhlo-na-tom-zda-lide-mohli-hlasovat-o-vystoupeni-z-eu> [30/8/2020]
- *Česká televize*. 2018a. ČSSD odsouhlasila vstup do vlády. V referendu bylo pro 58,5 procenta hlasujících. Dostupné na: <https://ct24.ceskatelevize.cz/domaci/2510530-cssd-oznami-zda-vstoupi-do-vlady-z-kuloaru-zni-ze-je-pro> [11/11/2020]
- *Česká televize*. 2018b. Data ukazují, že ANO má při hlasováních blíže ke komunistům a SPD než ke koaliční ČSSD. Dostupné na: <https://ct24.ceskatelevize.cz/domaci/2535337-data-ukazuji-ze-ano-ma-pri-hlasovanih-blize-ke-komunistum-a-spd-nez-ke-koalicni-cssd> [18/11/2020]
- *ČSSD.cz*. 2020. Dobrá země pro život. Volební program ČSSD pro volby 2017. Dostupné na: <https://www.cssd.cz/data/files/program-210x210-seda.pdf> [11/11/2020]
- *Deník N*. 2020. Střet zájmů Andreje Babiše. Dostupné na: <https://denikn.cz/tag/stret-zajmu-andreje-babise/>
- *iRozhlas.cz*. 2018a. Podle očekávání. Babišova vláda důvěru sněmovny nedostala, podpořilo ji jen 78 poslanců. Dostupné na: https://www.irozhlas.cz/zpravy-domov/premier-andrej-babis-neduvera-poslanecka-snemovna-mensinova-vlada-demise-hnuti_1801161555_haf [11/11/2020]
- *iRozhlas.cz*. 2018b. KSČM podepsala s hnutím ANO dohodu o toleranci vlády. Dostupné na: https://www.irozhlas.cz/zpravy-domov/kscm-ano-dohoda-o-toleranci-vlady_1807101346_mat

- *iRozhlas.cz*. 2018c. Hlasovací koalice ve sněmovně? ANO se nejvíc shodne s komunisty, méně už s ČSSD a SPD. Dostupné na: https://www.irozhlas.cz/zpravy-domov/hlasovani-poslanci-koalice-vlada-snemovna-ano-cssd-kscm-spdc_1804130605_pek [18/11/2020]
- KDU.cz. 2020. O nás: Odkud a kam lidovci jdou. Dostupné na: <https://www.kdu.cz/o-nas/kdo-jsme> [11/11/2020]
- Krawiecová, Boček, Titěra a Špalková. 2020. Pojistka demokracie, nebo nástroj ďábla? Senát opravil v průměru každý čtvrtý návrh zákona. *iRozhlas.cz*. Dostupné na: https://www.irozhlas.cz/zpravy-domov/senat-parlamentu-cr-senat-data-datova-zurnalistika-hlasovani-v-senatu_2001280702_nkr [10/10/2020]
- KSČM.cz. 2020. Náš program – programové dokumenty KSČM. Dostupné na: <https://www.kscm.cz/cs/nase-strana/program> [11/11/2020]
- ODS.cz. 2020. Základní informace o Občanské demokratické straně. Dostupné na: <https://www.ods.cz/o-nas> [11/11/2020]
- Pirati.cz. 2020. Program: Nové myšlenky pro novou dobu. Dostupné na: <https://www.pirati.cz/program/> [11/11/2020]
- Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky. 2020. Přijímání zákonů. Dostupné na: <https://www.psp.cz/sqw/hp.sqw?k=173>
- Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky. 2020. Výbory. Dostupné na: <https://www.psp.cz/sqw/hp.sqw?k=194>
- Pp-international.net. 2020. Pirate Parties International: About PPI. Dostupné na: <https://pp-international.net/about-ppi/> [11/11/2020]
- *Radiozurnal.rozhlas.cz*. 2015. Hnutí Úsvit se rozpadá. Jeho poslanci chtějí založit novou stranu. Dostupné na: <https://radiozurnal.rozhlas.cz/hnuti-usvit-se-rozpada-jeho-poslanci-chteji-zalozit-novou-stranu-6268185> [11/11/2020]
- SPD.cz. 2020. Politický program SPD. Dostupné na: <https://www.spd.cz/program-vypis/> [11/11/2020]
- Starostove-nezavisli.cz. 2020. Volební program a ideová východiska. Dostupné na: <http://www.starostove-nezavisli.cz/o-nas/volebni-program-a-ideova-vychodiska> [11/11/2020]

- TOP09.cz. 2017. Dlouhodobý program TOP 09. Dostupné na:
https://www.top09.cz/files/soubory/zkraceny-volebni-program-2017-letak_1719.pdf
[11/11/2020]
- Usvitnarodnikoalice.cz.2018. Program strany. Dostupné v archivu na:
<https://web.archive.org/web/20170608172427/http://www.usvitnarodnikoalice.cz/program-strany/> [11/11/2020]
- *Volby.cz*. 2020a. Volby do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky konané ve dnech 25.10. – 26.10.2013 - Celkové výsledky hlasování. Dostupné na:
<https://volby.cz/pls/ps2013/ps2?xjazyk=CZ> [20/10/2020]
- *Volby.cz*. 2020b. Volby do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky konané ve dnech 20.10. – 21.10.2017 (promítnuto usnesení NSS) - Celkové výsledky hlasování. Dostupné na: <https://volby.cz/pls/ps2017nss/ps2?xjazyk=CZ>
[20/10/2020]

Rejstřík tabulek a grafů

Tabulka č.1: Poslanecká sněmovna 2013	28
Tabulka č.2: Poslanecká sněmovna 2017	29
Graf č.1: Zákonodárná iniciativa podle navrhovatele ve volebním období 2013-2017 (vláda B. Sobotky).....	38
Graf č. 2: Četnost a úspěšnost návrhů zákonů mezi lety 2013-2017 (vláda B. Sobotky).....	39
Graf č.3: Typy návrhů zákona opozičních poslanců v letech 2013-2017 (vláda B. Sobotky).....	40
Graf č.4: Četnost a úspěšnost návrhů zákonů podle politických stran mezi lety 2013-2017 (vláda B. Sobotky)	41
Graf č.5: Opoziční poslanecké návrhy zákonů podle tématu mezi lety 2013-2017 (vláda B. Sobotky).....	42
Graf č. 6: Zákonodárná iniciativa podle navrhovatele ve volebním období 2017-2019 (vláda A. Babiše)	44
Graf č. 7: Četnost a úspěšnost návrhů zákonů mezi lety 2017-2019 (vláda A. Babiše)	45
Graf č. 8: Typy návrhů zákonů opozičních poslanců 2017-2019 (vláda A. Babiše).....	46
Graf č. 9: Četnost a úspěšnost návrhů zákonů podle politických stran mezi lety 2017-2019 (vláda A. Babiše).....	47
Graf č. 10: Opoziční poslanecké návrhy zákonů podle tématu mezi lety 2017-2019 (vláda A. Babiše)	48
Tabulka č. 3: Návrhy zákonů podle navrhovatele	50
Tabulka č. 4: Četnost a úspěšnost návrhů zákonů	50
Tabulka č. 5: Návrhy opozičních poslanců podle typu	51