

# Zpráva o stavu české demokracie

Souběh krizí napíná demokracii k limitům

**ČERVENEC — PROSINEC 2022**

**Expertní Zpráva o stavu české demokracie je součástí dlouhodobého a systematického expertního monitoringu, který aktérům Sítě k ochraně demokracie slouží jako důležitý zdroj poznatků pro ochranu principů demokratického právního státu. Zpráva shrnuje hlavní události, trendy a doporučení v osmi oblastech klíčových pro zdravé fungování české demokracie, doplněné o perspektivu české veřejnosti:**

1. obrana, bezpečnost a zahraniční věci	<a href="#">str. 5</a>
2. ústavní systém	<a href="#">str. 7</a>
3. státní zastupitelství a soudnictví	<a href="#">str. 9</a>
4. sociální lidská práva	<a href="#">str. 12</a>
5. politická a občanská práva	<a href="#">str. 16</a>
6. veřejná správa	<a href="#">str. 19</a>
7. média	<a href="#">str. 21</a>
8. podmínky pro občanskou společnost	<a href="#">str. 23</a>
9. veřejné mínění a proměny nálad ve společnosti	<a href="#">str. 27</a>

Za jednotlivými kapitolami stojí experti a expertky stejnojmenných pracovních skupin Sítě k ochraně demokracie a jejich koordinátoři/koordinátorky; autory speciálu „Česká demokracie očima veřejnosti“ jsou výzkumníci analytického ústavu STEM.

#### **Do přípravy Zprávy svou expertizou přispěli:**

##### **Experti a expertky Sítě k ochraně demokracie:**

Simona Bagarová, DiS.	JUDr. Jan Hořeňovský	prof. PhDr. Martin Potůček, CSc., MSc.
doc. Ing. Marie Bohatá, CSc.	Mgr. Jan Charvát, M.A., Ph.D.	JUDr. Ivan Příkryl
Ing. Pavel Bratinka	JUDr. RNDr. Jitka Jelínková, Ph.D.	JUDr. Marie Sciskalová, Ph.D.
Ing. Radka Bystřická	PhDr. Petr Jüptner, Ph.D.	Mgr. Hubert Smekal, Ph.D.
Mgr. Lenka Waschková Císařová, Ph.D.	Mgr. Jana Smiggels Kavková	Marta Smolíková
JUDr. Lukáš L. Červinka	JUDr. Petr Kolman, Ph.D.	Mgr. Markéta Švarcová
Adriana Dergam	Ing. Mgr. Oldřich Kužílek	JUDr. Maxim Tomoszek, Ph.D.
Mgr. Bc. Šárka Dušková	Ing. et Mgr. Jana Miléřová	Lucie Trlifajová, Ph.D.
Magda Faltová	Mgr. Blanka Mouralová	Mgr. et Mgr. Marína Urbániková, Ph.D.
BcA. Jan Gregor	prof. PhDr. Karel Müller, Ph.D.	Mgr. et Mgr. Jan Vobořil, Ph.D.
Mgr. Lenka Gulová, Ph.D.	Petr Orálek	Mgr. Jindřich Vobořil
Int. M. et MA Pavel Havlíček	Ing. Edvard Outrata	

##### **Experti analytického ústavu STEM:**

PhDr. Martin Buchtík, Ph.D.  
Mgr. Jaromír Mazák, Ph.D.

##### **Zprávu sestavili:**

Mgr. Vendula Menšíková; JUDr. Miroslav Crha

##### **Expertní skupiny koordinují a dílčí zprávy připravili:**

JUDr. Miroslav Crha; Mgr. Jakub Černý; Mgr. Vendula Menšíková; Ladislav Zeman, M. A.

## Jak se dařilo české demokracii v druhé půlce roku 2022?

**Nebylo to lehké, ale zatím jsme to ustáli.** Tak by se dal shrnout pohled expertů a expertek na to, co česká demokracie v posledních měsících podstoupila. Není ale vyhráno. Je potřeba se posunout od hašení požárů k řešení dlouhodobých výzev. Bez nich bude Česko spolu s naší demokracií stagnovat. Navíc za cenu rostoucí nespokojenosti a nedůvěry občanů.

Druhá polovina roku 2022 se nesla ve znamení všudypřítomné kampaně k prezidentským volbám a přinesla **třicáté narozeniny naší Ústavy**. Podle expertů je to dobrá příležitost k úvaze, jak **posílit stabilitu ústavního systému** a s ohledem na to proměnit i ústavní postavení hlavy státu. Poslední dva prezidenti testovali hranice svých ústavních pravomocí na maximum a nyní může být vhodný moment se z toho poučit.

Česká republika si **úspěšně poradila s předsednictvím Rady EU, dokázala udržet podporu Ukrajíně a ukrajinským uprchlicím a uprchlíkům a překonala to nejhorší, co se týká cen energií**. Současná vláda nadále deklaruje svou prodemokratickou orientaci jako prioritu. To se projevuje mimo jiné v důrazu na ochranu lidských práv a práv některých menšin, například v ustanovení funkce vládní zmocněnkyně pro romské záležitosti. I přesto se pravidelně objevují narušení, jako třeba ze strany Ministra spravedlnosti Pavla Blažka a nyní již bývalého prezidenta Miloše Zemana, kteří se pohybovali na hraně svých kompetencí ve vztahu k justici. Nadále proto bude důležité sledovat nejen zásahy do nezávislosti justice, ale mimo jiné také hlídat omezování svobody slova v rámci boje s dezinformacemi.

Česká společnost se nachází v jedné z **nejhlubších krizí důvěry v instituce i ostatní lidi od počátku existence České republiky**. Zřejmě je to daň za tři roky plné zkoušek, které naší demokracii napínají k limitům. Experti a expertky upozorňují na hrozbu energetické chudoby a sociální dopady inflace, mobilizaci antisystémové scény a rostoucí, nejen ekonomický, tlak, na občanskou společnost i média. To vše je varovným signálem pro naši demokracii. Společnost, kde si lidé nevěří, bude jen těžko hledat odpovědi na důležité otázky. Ať už souvisí s důsledky obrovského deficitu státního rozpočtu nebo širšími výzvami rychle se měnícího světa.

**Navíc nedochází k potřebným systémovým změnám.** Celkovou nedůvěrou vyhrocené negativní reakce veřejnosti na navrhované změny mohou vést k odkládání nebo polovičatosti reformních opatření. Rozsáhlejší refor-

my si přitom zaslouží systém státní služby a rozhodovací procesy ve státní správě (například konzultace při psaní zákonů), školství (například začleňování dětí z Ukrajiny, inkluzivita a celospolečenská role univerzit), ale také sociální a zdravotní a psychiatrické služby, které jsou nadále poskytovány v ústavním prostředí. Krize navíc odhalily závažná selhání některých oblastí státní správy a jejich služeb, například dramatické přetížení úřadů práce a nefunkčnost systému sociálních dávek.

Mnohé z těchto problémů lidé zažívají na vlastní kůži. V době velké nejistoty to nebezpečně prohlubuje nespokojenost s klíčovými politickými institucemi i demokracií jako takovou. **Společnost jako celek sice zůstává stabilní** – sebevědomí střední třídy je zatím stále vysoké a solidarita s ukrajinskými uprchlíky trvá, ale zdaleka to neplatí pro všechny části společnosti. Je na čase, aby státní správa uměla **vnímat potřeby občanů a efektivně je řešit** – ve svých službách i v rovině strategické komunikace.

S tím souvisí také **dlouhodobě problematické vnímání role státní správy**. Experti se ohrazují vůči přístupu, že úředníky je potřeba hlavně vyhadzovat. Naopak, kompetentní úředníci zejména na ústřední úrovni jsou potřeba k dlouhodobému a strategickému vládnutí. Sebevědomá státní správa je zásadní i pro naši **schopnost čelit zahraničním vlivům a snahám o ovládnutí státu zájmovými skupinami**.

I pro instituce, které fungují jako **pojistky demokratického právního státu, je potřeba zaručit dobré podmínky**. Média i občanská společnost vykazují velkou houževnatost, ale čelí odlivu financí v době, kdy jsou obzvláště potřeba. Je nutné zlepšit ekonomickou situaci malých redakcí i veřejnoprávních médií a dalšími způsoby **posílovat podpůrné prostředí pro nezávislá média**. Rostoucí napětí ve společnosti může výhledově oslabovat schopnost organizací občanské společnosti pomáhat v oblastech sociálních služeb i lidských práv a naplňovat roli hlídačích psů demokracie a partnerů pro konstruktivní debatu o společenských tématech. I proto je potřeba občanskou společnost systematicky a na základě jasných mechanismů **zapojovat do spolupráce s veřejnou správou**.

Hlavní postřehy z jednotlivých pracovních skupin:

- Bezpečnostní experti doporučují posilovat **strategickou odolnost proti autoritářským režimům** (str. 4).
- Ústavní experti navrhuji revidovat **ústavní postavení prezidenta** a sledovat proces výběru ústavních soudců (str. 6).
- Expertky a experti na justici upozorňují na **narušování nezávislosti justice** ministrem Pavlem Blažkem (str. 8).
- Expertky a expert na sociální práva upozorňují na **dopady inflace na domácnosti**, zvláště v kontextu nefunkčního dávkového systému (str. 11).
- Experti a expertky na politická a občanská práva označují **neuvážená opatření při boji s dezinformacemi** za potenciální hrozbu pro svobodu slova (str. 15).
- Expertky a experti na veřejnou správu kritizují **dlouhodobé selhávání strategického vládnutí** (str. 18).
- Mediální experti a expertky se obávají **rozšiřování výkonné moci ve vztahu k médiím** (str. 20).
- Expertky a expert na občanskou společnost volají **po větším zapojení neziskovek do rozhodovacích procesů** státní správy (str. 22).
- Experti na veřejné mínění a proměny nálad ve společnosti upozorňují na výjimečně **negativní hodnocení demokracie a významný propad mezilidské důvěry** (str. 26).

# Zpráva o stavu obrany, bezpečnosti a zahraničních věcí

ČERVENEC — PROSINEC 2022

## Ve zkratce

Naplnění doporučení z prvního pololetí hodnotí experti převážně pozitivně. Česká podpora Ukrajiny zůstala i ve druhém pololetí na vysoké úrovni. Její potřeba přetrvává i do dalšího roku. Politickou jednotu v rámci EU a NATO se také podařilo ve velké míře zachovat a stávající společný postoj je nutné udržet. Systém sankcí vůči Ruské federaci by však měl být robustnější a efektivnější v praktické implementaci jednotlivých balíčků opatření. V rozhodování o opatřeních namířených proti ruskému režimu je třeba dbát na důležitost dialogu a budování konsenzu.

Reakci vlády na souběh několika krizí lze považovat za víceméně dostatečnou. V oblasti energetické krize je nutné dodat, že plný dopad této krize Česká republika zatím nepocítila, jakkoli už dnes její důsledky pocítila část společnosti zejména s nižšími příjmy. Epidemie respiračních onemocnění nepropukla v takové míře, aby představovala vážné ohrožení bezpečnosti v České republice. Do určité míry došlo k oslabení ochoty občanů podporovat Ukrajinu. Komunikaci vlády v této oblasti experti označují za prozatím nedostatečnou.

expert: **Ing. Pavel Bratinka; Mgr. Jan Charvát, M.A., Ph.D.;**

**Int. M. et MA Pavel Havlíček**

kordinátor pracovní skupiny: **JUDr. Miroslav Crha**

## Hlavní zjištění

### České předsednictví Radě Evropské Unie bylo úspěšné

Na Česko byla při předsednictví v Radě Evropské Unie upřena velká míra pozornosti nejen v oblasti bezpečnosti, obrany a zahraničních vztahů. Obecně lze předsednictví zpětně hodnotit pozitivně, což přispělo i ke zlepšení postavení České republiky na evropské půdě. Důležitým faktorem bylo, že se českému předsednictví podařilo

udržet unijní jednotu v klíčových otázkách i v době války na Ukrajině. Ocenit lze také odblokování maďarského veta vůči makrofinanční pomoci Ukrajině, schválení osmého a devátého sankčního balíčku vůči Ruské federaci, nebo vyjednání cenového stropu plynu na evropské burze.

## Pozitivní trendy ↗

- ↗ Pokračování vojenské podpory Ukrajiny a systematizace podpory uprchlíkům.
- ↗ Postupné zastavení navyšování cen energií.

## Negativní trendy ↘

- ↘ Nedostačující komunikace vlády v oblasti války na Ukrajině.
- ↘ Postupné snižování ochoty veřejnosti podporovat Ukrajinu a ukrajinské uprchlíky.
- ↘ Mobilizace radikální, antisystémové scény.

## Podarilo se vyvarovat nejzávažnějším dopadům energetické krize

Zajištění energetické bezpečnosti výrazně určovalo směr bezpečnostní politiky v minulém pololetí. Evropské státy včetně Česka přijaly opatření potřebná ke stabilizaci cenových hladin energie, což odvrátilo katastrofické dopady na firmy i domácnosti. Zároveň je třeba zdůraznit, že jsme stále důsledky této krize nepocítily v plné míře. Je proto zásadní zajistit dlouhodobě udržitelný energetický

systém a diverzitu dodávek klíčových surovin. Zejména s přihlédnutím k faktu, že i přes kompenzaci výpadku dodávek ruského plynu pomocí LNG se cena stále pohybuje vysoce nad průměrem z minulých let. To může do budoucna znamenat výrazný problém jak pro konkurenceschopnost, tak finanční udržitelnost celého systému.

## Vstup Švédska a Finska do NATO se stále odkládá

Proces přistoupení Švédska a Finska k Severoatlantické alianci se do konce roku 2022 nepodařilo dokončit z důvodu ambivalentního či přímo negativního postoje Maďarska a Turecka. Obě kandidátské země do NATO nepochybně patří. Ostatně se tak vyjádřil i generální tajemník aliance Jens Stoltenberg na listopadové tiskové konferenci v Istanbulu. Zejména v období před květnovými volbami v Turecku a červencovým summitem NATO se dá očekávat

zvýšený diplomatický nátlak Turecka. I přes komplikovanou politickou situaci je třeba podotknout, že oběma zemím byly poskytnuty bezpečnostní záruky i před samotným schválením celou aliancí. Klíčem bylo nastavení procesu skrze bilaterální dohody zprostředkované NATO, které se dnes postupně implementují. Nicméně incidenty typu pálení Koránu nepomohly, přestože v tom nikterak nebyla zapojena švédská vláda, která se od situace distancovala a odsoudila ji.

## Došlo k mobilizaci radikální, antisystémové scény

Během podzimu došlo k sérii demonstrací, které reagovaly na skokové zdražení energií a pomalou reakci vlády v této věci. Ty na sebe zároveň postupně nabraly podobu protivládních demonstrací s výrazně proruským akcentem, spočívajícím zejména v požadavku ukončit vojenskou pod-

poru ukrajinské strany a současně obnovit obchod s Ruskou federací v duchu „business-as-usual“. Tento narativ pak částečně použilo hnutí ANO a jeho předseda Andrej Babiš v prezidentské kampani, ale normativem se stal také pro krajně pravicová uskupení a stranu SPD Tomia Okamury.



*„Ukrajina potřebuje ze strany svých podporovatelů v čele se západními spojenci dlouhodobou, předvídatelnou a robustní finanční, politickou i vojenskou podporu, která umožní Ukrajinčům překonat již probíhající ruskou ofenzívu a pokračovat v dalším osvobozování svého území, až do vítězného konce a návratu všech ukrajinských teritorií pod faktickou kontrolu vlády v Kyjevě.“*

— Pavel Havlíček



*„Loajalita k demokracii je u spousty lidí podmíněná jejich ekonomickým úspěchem. Pokud řeší, jak přežít a jak zaplatit elektřinu, jsou pro ně jiná témata vzdálená.“*

— Jan Charvát

## Doporučení expertní skupiny pro další období

1. Důsledně udržovat dosavadní jednotný postoj v rámci EU a NATO v podpoře Ukrajiny v boji proti ruské agresi.
2. Posilovat strategickou odolnost klíčových sektorů českého hospodářství a pokračovat v diverzifikaci dodávek strategických surovin.
3. Zásadně posilovat efektivitu vládní strategické i krizové komunikace, zejména v souvislosti s probíhajícími společenskými krizemi na několika úrovních.
4. Pokračovat v dialogu napříč EU a NATO z hlediska dlouhodobé a udržitelné podpory Ukrajiny v oblasti vojenských dodávek a budování západní výrobní kapacity pro budoucí podporu jak ukrajinské armády, tak zásobování západních sborů.

# Zpráva o stavu ústavního systému

ČERVENEC — PROSINEC 2022

## Ve zkratce

Naše Ústava v průběhu monitorovacího období oslavila 30. narozeniny. S ohledem na volbu nového prezidenta republiky a očekávanou obměnu Ústavního soudu je proto nasnadě uvažovat o ústavních změnách směřujících k posílení stability ústavního systému. Tyto návrhy se pravidelně objevují, zvláště kolem kulatých výročí, přičemž nyní se zdá být vhodná příležitost k tomu se jimi vážně zabývat. Je ovšem důležité předejít neuváženým změnám jako byla např. poslední novelizace Listiny základních práv a svobod.

Monitorovací období se neslo ve znamení obav o to, co odcházející prezident republiky učiní ve vztahu k Ústavnímu soudu, stejně tak jako v očekávání volby nového prezidenta republiky.

Pro ústavní systém bude v nadcházejících měsících klíčové, jak proběhne obměna ústavních soudců. Stejně tak kdo bude do tohoto procesu promlouvat a zda se na jejich místa podaří získat respektované odborné autority s nezpochybnitelnou osobní integritou z řad soudců a akademiků, doplněné o zástupce jiných právních profesí. Při jejich výběru by se nemělo zapomínat na ženy.

experti: **JUDr. Lukáš L. Červinka; prof. PhDr. Karel Müller, Ph.D.;**  
**JUDr. Maxim Tomoszek, Ph.D; Mgr. Hubert Smekal, Ph.D.**

## Hlavní zjištění

### Měli bychom se zamyslet nad změnou funkčních období ústavních soudců

Stále přetrvává problém souběhu mandátu soudců Ústavního soudu. V roce 2023 uplyne mandát 7 ústavním soudcům, v roce 2024 uplyne mandát 4 ústavním soudcům a 2 ústavním soudcům v roce 2025. V případě konfliktu mezi prezidentem republiky a Senátem se může

## Pozitivní trendy ↗

- ↗ Předložení novely zákona o politických stranách, která má řešit problémy současného fungování ÚDHPSH.
- ↗ Přijetí novela zákona o volbě prezidenta republiky, která umožňuje volit lidem v karanténě či izolaci.

## Negativní trendy ↘

- ↘ Pohyb na hraně kompetencí ze strany ministra spravedlnosti (Pavel Blažek) a prezidenta republiky (Miloš Zeman) ve vztahu k justici (viz zpráva o stavu státního zastupitelství a soudnictví).
- ↘ Otálení prezidenta republiky s nominací Ústavního soudce po odmítnutí Petra Poledníka Senátem.
- ↘ Častá komentování politického dění předsedou Ústavního soudu.
- ↘ Získávání podpisů některých občanských kandidátů na prezidenta republiky za úplatu.

Ústavní soud stát během krátké chvíle neschopný usnesení. Klíčový vliv na složení soudu má přitom prezident republiky jen v lichém volebním období. Do budoucna jsou proto v úvaze ústavní novelizace. Ke zvážení je prodloužit mandáty ústavních soudců na 12 let, zavést zá-

kaz opakování mandátů (německý model) a rozložit jejich mandáty rovnoměrněji v čase (nespoléhat se na jejich „automatické rozložení“ plynutím času, ale např. je rozložit po novele losem).

## Po prezidentských volbách nastává příležitost pro revizi ústavního postavení prezidenta republiky

Blížící se konec funkčního období Miloše Zemana vybízí k reflexi jeho ústavního působení a k úvahám o možných změnách Ústavy, které pojmou pokračování parlamentní formy vlády. Měli bychom se vrátit k původnímu nastavení podmínek pro podání ústavní žaloby na prezidenta republiky; požadavek „ústavní většiny“ v obou komorách Parlamentu totiž fakticky znemožňuje účinné vy-

máhání ústavního pořádku. Rovněž je ke zvážení, zda by ke jmenování členů Bankovní rady ČNB neměl být vyžadován – stejně jako u ústavních soudců – souhlas dalšího ústavního orgánu, např. Senátu. Každá změna Ústavy by však měla být podrobena zevrubné diskuzi, aby nedocházelo ke zbrklým a neuváženým krokům jako je poslední „zbraňová“ novelizace Listiny základních práv a svobod.

## Miloš Zeman se vyjadřuje ke jmenování nového předsedy Ústavního soudu

Miloš Zeman na konci svého prezidentského funkčního období opakovaně prohlásil, že mu náleží pravomoc jmenovat nástupce Pavla Rychetského ve funkci předsedy Ústavního soudu. Takový krok by byl ovšem v jasném rozporu s principem vlády na čas; funkční období Pavla Rychetského skončí 7. 8. 2023. Lze přivítat aktivní kri-

tiku a odsouzení těchto výroků ze strany jiných ústavních aktérů a zažehnání této hrozby. Zvláště v situacích, kdy jde o složení orgánu ochrany ústavnosti, je zásadní, aby představitelé jiných ústavních orgánů aktivně vystoupili na jeho ochranu.

## Chystá se nový zákon o správě voleb

Ministerstvo vnitra [představilo](#) dlouho odkládaný [návrh zákona o správě voleb](#). Návrh počítá s jednodenními volbami. Fixuje termín komunálních, krajských a senátních voleb v prvním říjnovém týdnu a posiluje stálost senátních volebních obvodů. Přijetím komplexní úpravy dojde ke sjednocení dosud často arbitrárně rozdílných postupů

a pravidel při správě různých voleb. Rovněž lze přivítat plánovanou elektronizaci některých procesů, zavedení jednotného seznamu voličů a zjednodušení vydávání voličských průkazů. Přejít na systém jednodenních voleb by však měl být podroben zevrubné veřejné diskuzi.

## Doporučení expertní skupiny pro další období

1. Po nástupu nového prezidenta republiky by bylo vhodné zahájit debatu o revizi jeho ústavního postavení směrem k dlouhodobému zajištění parlamentní formy vlády, jakož i debatu o nastavení funkčních období ústavních soudců.
2. Je třeba detailně sledovat proces výběru nových ústavních soudců.



# Zpráva o stavu státního zastupitelství a soudnictví

ČERVENEC — PROSINEC 2022

## Ve zkratce

Důležitým tématem monitorovacího období byl návrh novely zákona o státním zastupitelství, který přinesl značné zklamání. Kromě původní snahy zachovat současný a dlouhodobě kritizovaný model jmenování a odvolávání nejvyššího státního zástupce návrh obsahuje několik dalších problematických bodů rozebranych níže. Celkově návrh kulhá z hlediska pojistek proti politickému ovlivňování soustavy státního zastupitelství v konkrétních věcech, které jsou v demokratickém právním státě – na rozdíl od nastavování obecné trestní politiky státu – nepřijatelné.

V průběhu monitorovacího období se ministr spravedlnosti opakovaně pohyboval na hraně svých kompetencí ve vztahu k justici. Svým jednáním aktivně vysílal ústavně nežádoucí mocenské signály dovnitř justice a obdobně postupoval i prezident republiky (k jeho roli viz Zpráva o stavu ústavního systému).

Státní zastupitelství a soudnictví jinak dlouhodobě trápí nedostatečná a vleková se elektronizace. V současné ekonomické situaci navíc vystupuje do popředí nedůstojné platové ohodnocení justičního personálu, které ohrožuje řádný výkon soudnictví. Nežádoucí trendy lze rovněž sledovat v debatách o procesu výběru soudců; návrh zamezující přihlášky do více výběrových řízení je třeba v souladu s vyjádřením generálního sekretáře Ústavního soudu odmítnout.

*vytvořeno expertní skupinou na základě podnětů osob působících v advokacii, státním zastupitelství a soudnictví*

## Pozitivní trendy



- Rozsudek NSS ze dne 12. 10. 2022, v němž soud konstatoval, že nejvyšším státním zástupcem může být jmenován pouze státní zástupce a že jeho jmenování či odvolání vládou je soudně přezkoumatelné.
- Výběr zhotovitele zakázky na vývoj a implementace eISIR a společných částí dlouho odkládaného projektu eJustice.

## Negativní trendy



- Nevěnování dostatku pozornosti ze strany Ministerstva spravedlnosti na řízení znalecké činnosti a nereagování na podněty soudců k výkonu činnosti znalců v konkrétních věcech.
- Desetiletí trvající debaty o rekodifikaci procesního práva nesměřující ke zdárnému konci a nejasnost, zda je ze strany ministra spravedlnosti vůbec politická vůle je prosadit.
- Miloš Zeman a jeho výroky o možném jmenování předsedy Ústavního soudu před koncem funkčního období Pavla Rychetského v rozporu s principem vlády práva ohrožoval stabilizaci ústavního systému (viz Zpráva o stavu ústavního systému).

### Návrh novely zákona o státním zastupitelství se z oprávněných důvodů stal terčem kritiky

Na podzim předložený návrh novely zákona o státním zastupitelství počítal se zachováním modelu, v němž lze nejvyššího státního zástupce odvolat vládou bez udání důvodů. Po kritice ze strany širší i odborné veřejnosti se ministr spravedlnosti rozhodl návrh stáhnout a upravit. Krom otázky výběru a odvolávání nejvyššího státního zástupce však návrh obsahuje i další problematické body. Zatímco pro jmenování vrchním či krajským státním zástupcem (a dokonce i náměstkem nejvyššího státního zástupce) je stanovena podmínka minimální praxe uvnitř státního zastupitelství, tak pro jmenování nejvyššího státního zá-

stupce lze započítat praxi z jiných právních odvětví, vč. advokacie. Nebude snadné zabránit pokusům o ovládnutí státního zastupitelství „shora“ (např. dosazením politicky spřáteleného advokáta) a jeho „zabetonováním“ v soustavě (bude-li odvolání složitější). Problematická je rovněž možnost opakování mandátu vedoucích státních zástupců, a to ze stejných důvodů jako protiústavní model opětovného jmenování předsedů soudů; zvláště s vědomím toho, že vliv vedoucího státního zástupce na rozhodování jím vedeného státního zastupitelství může být na rozdíl od předsedů soudů zcela bezprostřední.

### Navrhované změny systému výběru soudců jsou pro justici jako celek nežádoucí

Ministerstvo spravedlnosti ve spolupráci s předsedy soudů navrhlo změnu prováděcí vyhlášky k výběru soudců, která by znemožnila přihlašovat se do více výběrových řízení na pozice soudce (organizovaných decentralizovaně na úrovni obvodů krajských soudů). Nutila by tak uchazeče nesmyslně taktizovat a celkově by vedla k menší soutěži, a tudíž i horší kvalitě budoucích soudců. Návrh by tolik „zjednodušil život“ předsedům krajských soudů, aniž by přitom ohrozil jejich významný vliv na výběrový proces vyšší centralizací. Pro justici jako celek by však lepším

řešením bylo organizovat centrální výběrová řízení s regionálním ústním pohovorem. V připomínkovém řízení se vůči návrhu vymezil generální sekretář Ústavního soudu, který [nastínil](#) řadu problematických důsledků návrhu, a svůj nesouhlas indikovali i soudci Nejvyššího správního soudu. Spolu s nízkými platy asistentů soudců a zavedení institutu justičního kandidáta to představuje další překážku k tomu, aby v justici zůstávali a soudci se stávali ti nejlepší z nejlepších.

### Pavel Blažek a Miloš Zeman se pohybují na hraně svých kompetencí ve vztahu k justici

Ministr spravedlnosti Pavel Blažek se pohybuje na hraně svých kompetencí ve vztahu k justici a odcházející prezident republiky Miloš Zeman jej následoval. Vzhledem k dění v Polsku a Maďarsku třeba takové kroky důsledně sledovat; mj. proto, že svým jednáním aktivně vysílají ústavně nežádoucí mocenské signály dovnitř justice. Ministr odmítl jmenovat Aleše Novotného místopředsedou Krajského soudu v Brně (na návrh předsedy soudu), a to z důvodu jeho dřívější rozhodovací činnosti (o později doplněných důvodech [přiznal](#), že se o nich dozvěděl až posléze). Prezident republiky následně odmítl jmenovat dva vládou navržené kandidáty na soudce, a to z důvodu jejich

dřívější rozhodovací činnosti ve státním zastupitelství. Obdobně problematické je podání kárné žaloby ministrem na soudce Městského soudu v Brně Aleše Dufka za postup ve věci, v nichž má přiznané osobní vazby na obviněné. Znepokojující byly rovněž snahy ministra ovlivnit činnost Vrchního státního zastupitelství v Olomouci skrze kladení podmínek pro jmenování navrženého kandidáta, jakož i veřejné informování o závěrech zpochybňované „ústně předané analýzy“ o jeho činnosti, která však nebyla zveřejněna. Oznámení odcházejícího prezidenta republiky o tom, že může jmenovat předsedu Ústavního soudu „do zásoby“ se věnuje zpráva ke stavu ústavního systému.

## Elektronizace justice se stále vleče

Nejvyšší kontrolní úřad ve svých kontrolních závěrech [konstatoval](#), že mezi lety 2016 až 2021 došlo pouze k minimálnímu posun v elektronizaci justice. V roce 2022 však byl konečně vybrán zhotovitel [zakázky](#) na vývoj a implementace eSIR a společných částí dlouho odkládaného projektu eJustice; tento vývoj bude důležité dále sledovat. Zevnitř justice se totiž stále množí stížnosti na fungování

dosavadních informačních systémů. V roce 2022 došlo k závažným poruchám tzv. dokumentového centra, což způsobilo významné časové prodlevy při zveřejňování dokumentů ve veřejných rejstřících či nutnost odročování jednání (pro potíže s odesláním a doručováním). Problémy se opakují a ministerstvu se přitom nedaří zajistit nápravu.

## Nízké platy justičního personálu ohrožují fungování soudů a státních zastupitelství

Nízké platy justičního personálu představují vážný problém, který ohrožuje fungování soudů a státních zastupitelství. Platy pomocného i odborného personálu nejsou konkurenceschopné nejen se soukromou sférou, ale i se zbytkem veřejné sféry. Zvláště v kontextu současné inflace je situace jen obtížně udržitelná a jde buď silně na úkor zaměstnanců, nebo se podepisuje na kvalitě jejich podpory soudcům a státním zástupcům. Odhadované prostředky

na dorovnání jejich platů na průměr ve veřejné sféře přitom nejsou v kontextu výdajů státních rozpočtu horentní. Podle vrcholných představitelů soudů přitom kvůli podhodnocení personálu hrozí [kolaps](#) justice. Příslib ministra financí na dorovnání prostředků v horizontu následujících 3 let je proto v současné situaci nedostatečný; k navýšení by mělo dojít rychleji.

## Doporučení expertní skupiny pro další období

1. Návrh zákona o státním zastupitelství by měl reagovat na výše nastíněné připomínky.
2. Mělo by dojít k rychlejšímu dorovnání platů pomocného a odborného personálu v justici na průměrnou úroveň ve veřejné sféře.
3. Je třeba sledovat:
  - a) navrhované změny ve výběrových řízeních na soudce,
  - b) výběrové řízení na předsedu Krajského soudu v Praze,
  - c) další vývoj elektronizace justice (a projekt eJUSTICE).

# Zpráva o stavu sociálních lidských práv

ČERVENEC — PROSINEC 2022

## Ve zkratce

I v druhé polovině roku 2022 na významnou část domácností negativně dopadla bezprecedentní inflace a vysoké ceny energií a bydlení. Stát na to reagoval snahou o valorizaci některých dávek a podporu jejich čerpání, dávky nicméně stále pomáhají jen zlomku lidí ve špatné ekonomické situaci. Obrovské přetížení – a v některých případech až kolaps – Úřadů práce ukázal na to, že složitý a restriktivně nastavený dávkový systém nefunguje jako spolehlivý nástroj ochrany. V některých případech ani není vhodným nástrojem řešení (např. pro skutečné řešení vysokých cen bydlení nebo situace lidí v exekuci). Integrace uprchlíků a uprchlic z Ukrajiny probíhá povzbudivým tempem a s rostoucím zapojením expertů a expertek ze státní správy i nevládních neziskových organizací. Z dat v oblasti bydlení, pracovního trhu, vzdělávání a jazykové přípravy lze nicméně vyčíst trhliny, které je třeba podchytit včas – dokud jsou opatření relativně méně nákladná a mohou přinést rychlé výsledky. V oblasti sociálních a zdravotních psychiatrických služeb se pozitivní změna stále nerýsuje. V druhé polovině roku 2022 vyšla najevo série neštěstí, která poukazují na to, že poskytování těchto služeb v ústavním prostředí je z podstaty věci problematické. Potřebná transformace, která by nás od ústavů posunula směrem ke službám poskytovaným v komunitě, je v nedohlednu. V Česku se nadále budují velkokapacitní ústavy a jako cestu pro předcházení podobných tragédií volí represivní strategie.

expertky a expert: **Simona Bagarová, DiS.**; **Mgr. Bc. Šárka Dušková; Magda Faltová; Mgr. Lenka Gulová, Ph.D.**; **Mgr. Jana Smiggels Kavková; Mgr. Markéta Švarcová; Lucie Trlifajová, Ph.D.**; **Mgr. Jindřich Vobořil**  
koordinátorka pracovní skupiny: **Mgr. Vendula Menšíková**

## Pozitivní trendy



- Schválení novely zákona zvýhodňující zkrácené pracovní úvazky mimo jiné za účelem usnadnění návratu žen trh práce po mateřské/rodičovské pauze v souladu s požadavky směrnice Evropského parlamentu a Rady o rovnováze mezi pracovním a soukromým životem rodičů a pečujících osob.
- V rámci českého předsednictví vyjednání směrnice Evropského parlamentu a Rady, kterou se posiluje uplatňování zásady stejné odměny mužů a žen za stejnou nebo rovnocennou práci prostřednictvím transparentnosti odměňování a mechanismů prosazování. Členské státy ji budou do tří let muset transponovat do vnitrostátního práva.
- Zvolení Víta Alexandera Schorma, kandidáta s potřebnou odbornou zkušeností, zástupcem ombudsmana.
- Přístup zmocněnkyně pro lidská práva Kláry Šimáčkové Laurenčíkové ke studentským stávkám iniciativy „Univerzity za klima“ a celkové posílení lidskoprávní agendy na národní úrovni.

...

### Dávkové systémy nejsou spolehlivým nástrojem ochrany a dlouhodobě neřešené problémy nadále zhoršují zahlcení Úřadů práce

V kontrastu s dlouhodobou stigmatizací a navyšováním kontroly v systému sociálních dávek se v poslední roce politický diskurz posunul k tomu, že jsou více vnímány jako legitimní nástroj pomoci. Pozitivně lze hodnotit snahu o dlouho opomíjenou valorizaci. Změny nicméně nereagují na dlouhodobé systémové problémy (složitá administrace, přísné kontroly, stigma, omezená dostupnost informací, minimální kapacity pro poradenství a sociální práci, extrémně nízké ohodnocení pracovníků), které ještě násobí akutní přetížení (a v některých případech až kolaps) Úřadů práce. Dávkové systémy tak nadále pro většinu ohrožených lidí nefungují jako nástroj ochrany. Čerpá je jen malá část lidí s nárokem (např. příspěvek na bydlení v roce 2021 čerpala asi každá třetí domácnost, která měla nárok a u seniorů každá desátá; počet příjemců dávek za poslední rok stoupl i přes značné zhoršení situace jen o třetinu). Pro řadu nových i stávajících příjemců je navíc extrémně problematické pozdní vyplácení dávek (riziko zadlužení, ztráty bydlení). Sociální pracovníci namísto podpory často řeší nefunkční dávkové systémy. Specificky ohrožení jsou lidé v exekuci a insolvenční, u kterých se nárok na dávky počítá podle příjmu před srážkami. Nastavení systému srážek přitom vede k tomu, že jejich příjmy mohou být nižší než dávky (to se týká především pracujících ve větších městech). Vzhledem k tomu, že pro řadu lidí není možné z příjmu z legální práce pokrýt náklady na život, jsou lidé v exekuci často tlačeni do práce v šedé ekonomice. To přináší negativa jak jednotlivcům (vysoká zranitelnost v důsledku nevymahatelnosti pracovních práv, omezená sociální ochrana při nemoci, úrazu či stáří, zdravotní dopady dlouhodobé nejistoty aj.), tak státu a společnosti jako celku (daňové úniky, negativní dopady na důvěru ve stát a instituce aj.). Způsob výpočtu nezabavitelné částky, která není logicky navázána na dávky státní sociální podpory a reálné náklady na bydlení, tento problém prohlubují.

### Přetrvávají špatné podmínky v sociálních a zdravotních psychiatrických službách a potřebné změny jsou na mrtvém bodě

V druhé polovině roku 2022 vyšla najevo série případů ukazujících na porušování lidských práv v rezidenčních zařízeních sociálních i zdravotních psychiatrických služeb. Zveřejnění utajovaných zpráv z hodnocení psychiatrických léčeb Ministerstvem zdravotnictví (MZ) z let 2018-2019 odhalilo závažná porušování lidských práv, včetně podezření ze špatného zacházení a mučení. Odhalení násilné vraždy Doroty Š. sociálním pracovníkem v jejím sociálním zařízení a následné nečinnosti státních orgánů dále upozornilo

- Předložení návrhu nového zákona o správě voleb, který mimo jiné zakotvuje nemožnost omezení aktivního volebního práva pro lidi s postižením, kteří mají omezenou svéprávnost. Schválení znění navrhovaného Ministerstvem vnitra by ČR přiblížilo k naplňování Úmluvy OSN pro práva osob se zdravotním postižením.
- Posun ve veřejném vnímání sociálních dávek jako legitimního nástroje pomoci.

### Negativní trendy



- Oslabení úřadu veřejného ochránce práv v důsledku odebrání svěření agendy Monice Šimůnkové ombudsmanem Křečkem a následné rezignaci Šimůnkové na funkci zástupkyně ombudsmana.
- Nedostatečná implementace směrnice EU z června 2019 o rovnováze mezi pracovním a soukromým životem rodičů a pečujících osob (navzdory povinnosti to provést do 2. srpna 2022).
- Přetrvávající nedostatečné zapojení NNO do vytváření strategie a legislativy týkající se postavení držitelů dočasné ochrany z Ukrajiny.
- Navrhovaná změna systému financování asistentů pedagoga pro děti, žáky a studenty se speciálními vzdělávacími potřebami. Omezení poskytované podpory by mohlo zkomplikovat inkluzi žáků se zdravotním postižením do vzdělávacího procesu.
- Návrh novely zákona o pedagogických pracovnících, která opět opomíjí zakotvit školní sociální pedagogy jako pedagogické pracovníky (což je v rozporu

na zcela nedostatečnou ochranu lidí s postižením žijících v těchto ústavech. Tyto a mnohé předchozí kauzy poukazují na inherentní problematičnost poskytování sociálních služeb v ústavním prostředí, ve kterém jsou klienti typicky uzavřeni, nemají možnost volby a péče je poskytována způsobem, který je na ní činí odkázanými. Odborné organizace i mezinárodní lidskoprávní instituce dlouhodobě volají po transformaci sociálních i zdravotních psychiatrických služeb tak, aby respektovaly důstojnost a volbu klientů, posilovaly jejich schopnost samostatného života a umožňovaly podporu v přirozeném prostředí. Taková transformace se neobejde bez zajištění kvalitního školení a důstojných pracovních i platových podmínek sociálním pracovníkům. V ČR je však na mrtvém bodě. Ministerstvo práce a sociálních věcí (MPSV) k prevenci podobných tragédií navrhuje výhradně represivní strategie, které neřeší podstatu problému. Systémově zde k deinstitucionalizaci sociálních služeb nedochází a budují se další velkokapacitní zařízení.

## Trestní regulace nadhodnocuje nebezpečnost návykových látek

Praxe posledních let ukazuje, že systém trestní represe v ČR v souvislosti s nelegálními drogami neúměrně přísně posuzuje činy, jejichž společenská nebezpečnost je ve skutečnosti nízká. V důsledku toho v posledních letech dochází k nadměrné kriminalizaci případů, jako jsou pěstování a zpracování konopí pro vlastní potřebu a nakládání s konopím při domácí výrobě mastí (např. kauza rodiny Koláčných), použití psychedelik v neformálním léčebném kontextu (např. kauza manželů Kordysových) a šíření informací o konopí (např. kauza Roberta Veverky a časopisu Legalizace). Dochází k tomu, že některé tyto delikty jsou trestány přísněji než násilné trestné činy. Současné nastavení trestní regulace návykových látek v ČR přeceňuje zdravotní a společenskou nebezpečnost návykových látek. Je potřeba lépe vyvážit zájem společnosti na ochraně před návykovými látkami (udržet co nejnižší míru užívání) s negativními dopady represí (zvýšení rizikovitosti užívání, rozvoj nelegálního trhu, přísné trestní postihy a podobně).

## Doporučení expertní skupiny pro další období

1. Nastavit systém automatické valorizace klíčových dávek (životního minima, přídavků na děti, všech složek normativních nákladů na bydlení apod.) v závislosti na inflaci.
2. Posílit kapacity Úřadů práce, zjednodušit administraci dávek, posílit kapacity poradenské činnosti a sociální práce a pracovníky podpořit adekvátními odměnami a supervizemi – a garantovat vyřízení žádostí o dávky v termínech.

s Národním akčním plánem inkluzivního vzdělávání a zejména potřebou škol komplexně pomáhat řešit sociální situaci dětí).

- ↘ Nedostupnost individuálního bydlení jako největší překážka pro adaptaci uprchlíků. Kromě nedostatku dostupných bytů na trhu je příčinou i nedostatečná dávková podpora (uprchlíci např. nemohou žádat o dávky na podporu bydlení).
- ↘ Nedostatečné začlenění dětí z Ukrajiny do českého školství, zejména v případě středoškolků. Může to znamenat riziko pro jejich další integraci a posilovat riziko prekarizace.
- ↘ Přeceňování společenské nebezpečnosti činů souvisejících s nelegálními drogami a jejich neúměrná kriminalizace.
- ↘ Nedostatek politické vůle a podpory v pokračování reformy psychiatrie směřující k rozvoji komplexních psychiatrických služeb v komunitě místo velkých psychiatrických ústavů, ve kterých prokazatelně dochází k závažnému porušování lidských práv, včetně špatného zacházení nebo mučení.
- ↘ Nedostatečná inkluzivita vysokých škol reprodukcí a prohlubující nerovnosti ve společnosti. Otevřenost univerzit k potřebám jedinců a společnosti se stále soustředí spíše do roviny deklarací a dílčích iniciativ některých fakultních pracovišť, než každodenní žité praxe.

3. Předcházet pozdnímu vyplácení dávek sociální podpory novým i stávajícím příjemcům a omezit tak riziko ztráty nároku na dávky v důsledku pozdě uhrazeného nájmů.
4. Garantovat ochranu příjmu osob v exekuci a insolvenční. Nastavit systém výpočtu nezabavitelné částky, který bude reflektovat reálné náklady na bydlení v dané oblasti a který zajistí, aby měli lidé vyšší reálné příjmy (po exekuci či insolvenční srážce), než které odpovídají tomu, kolik by získali z dávek hmotné nouze a státní sociální podpory, pokud by nepracovali.
5. Zajistit dostupnost bydlení nejen pomocí dávek a růstu příjmů (mezd, důchodů), ale otevřít debatu o dalších nástrojích, např. regulaci nájemného, danění majetku.
6. Změnit nastavení trestní regulace v oblasti návykových látek v ČR tak, aby zohledňovala skutečnou nebezpečnost jednotlivých návykových látek.
7. Vyšetřit podněty Border Violence Monitoring Network ohledně podílu českých policistů na policejním násilí na makedonských hranicích, které tato organizace podala na GIBS.
8. Zajistit lepší soulad mezi kompetencemi a kvalifikacemi lidí z Ukrajiny při výkonu práce v ČR (80 % lidí z Ukrajiny nyní pracuje v méně kvalifikovaném zaměstnání, než na Ukrajině). Rozšířit podporu o jazykové kurzy a flexibilní pracovní místa pro pečující.
9. Zahájit proces systémové deinstitucionalizace sociálních a psychiatrických služeb. Je nezbytné, aby MZV i MPSV přijaly jasnou dlouhodobou vizi a konkrétní plán transformace těchto služeb, který by bral v potaz vzájemnou propojenost obou systémů.
10. Zahájit širší dialog s představiteli univerzit k tématu úlohy vzdělávání a vysokoškolských vzdělávacích institucí ve společnosti a celkově společenské odpovědnosti univerzit.
11. Zjednodušit systém žádostí o odškodnění za protiprávní sterilizaci tak, aby bylo pro oběti dostupné.
12. Efektivně a odpovědně transponovat směrnici, která posiluje uplatňování zásady stejné odměny mužů a žen za stejnou nebo rovnocennou práci prostřednictvím transparentnosti odměňování a mechanismů prosazování.
13. Efektivně a odpovědně transponovat směrnici o rovnováze mezi pracovním a soukromým životem rodičů a pečujících osob.



*„Nejen akutní inflace a ceny energií, ale také dlouhodobý rapidní růst cen bydlení zásadně omezuje možnosti řady domácností zajistit si základní ekonomickou stabilitu. Dnes vidíme, jak to zvyšuje zranitelnost lidí v nájemním bydlení, a to včetně střední třídy. Tento problém otevírá otázku, zda je udržitelné jej řešit pouze prostřednictvím systému dávek, které se tím de facto stávají státním transferem k majetnější skupinám ve společnosti, nebo je na čase otevřít debatu o zastropování cen bydlení nebo zdanění majetku, které je v Česku nízké. Podstatné je samozřejmě také zajistit ochranu příjmů, například růstem minimální a zaručené mzdy, podporou kolektivního vyjednávání a podobně.“*

— Lucie Trlifajová



*„Kauza Doroty Š. a mnohé další nám opakovaně připomínají nutnost deinstitucionalizovat sociální a psychiatrické služby. Tato povinnost České republiky navíc vyplývá z ratifikace Úmluvy OSN pro práva osob se zdravotním postižením. Jedině důstojnost a lidská práva respektující sociální a psychiatrické služby, poskytované odborníky s důstojnými pracovními podmínkami, mohou zabránit tragédiím, kterými jsme opakovaně svědky.“*

— Šárka Dušková

# Zpráva o stavu politických a občanských práv

ČERVENEC — PROSINEC 2022

## Ve zkratce

Plán vlády na boj s dezinformacemi obsahuje některé nápady, které mohou ohrozit svobodu slova. Konkrétní legislativní návrhy pro boj s dezinformacemi se sice posouvají dobrým směrem, i díky spolupráci s externími experty, ale chybí důležitá pojistka zneužití, kterou je automatický soudní přezkum. Stát stále ignoruje rozhodovací praxi evropského soudu v oblasti sledování metadat o elektronické komunikaci, která kritizuje její nedůvodnou plošnost. Stát nutí občany k elektronickým formám komunikace a nerespektuje právo občanů digitální nástroje nepoužívat. Právo na informace bylo vylepšeno i omezeno současně. Sice došlo k zpřesnění, které nutí státní akciové společnosti poskytovat informace, ale současně se rozšiřuje výčet výjimek z poskytovaných informací. Při implementaci GDPR do českého práva dostala veřejná správa výjimku, kvůli které nelze veřejnou správu za porušení pokutovat. Výjimka má negativní vliv na efektivitu vymáhání práva na soukromí.

experti a expertky: **JUDr. Jan Hořeňovský; JUDr. RNDr. Jitka Jelínková, Ph.D.; JUDr. Petr Kolman, Ph.D.; Ing. Mgr. Oldřich Kužílek; Mgr. et Mgr. Jan Vobořil, PhD.**

koordinátor pracovní skupiny: **Mgr. Jakub Černý**

## Hlavní zjištění

### Návrhům právní úpravy boje s dezinformacemi stále chybí automatický soudní přezkum

Prvotní vágní a pro svobodu slova nebezpečný návrh ministerstva vnitra na zákonnou úpravu boje s dezinformacemi se postupně vyvíjí k lepšímu. Ministerstvo vnitra přistoupilo na participativnější způsob tvorby takto citlivé legislativy a připustilo částečné zapojení expertů

mimo státní správu. V návrzích zatím stále chybí automatický soudní přezkum rozhodnutí, v nichž státní správa omezuje svobodu slova. Chybí také kritérium pravdivosti, takže i prokazatelně faktické informace mohou být předmětem omezení.

## Pozitivní trendy



- Opuštění praxe zásahů proti dezinformacím bez zákonného podkladu a naopak zvýšená snaha vytvořit pro takové zásahy legislativní oporu.

## Negativní trendy



- Zavádění digitálních řešení, která diskriminují digitálně vyloučené občany, bez plnohodnotných nedigitálních alternativ.
- Dlouhodobé neřešení problematiky zabezpečení dat občanů, kdy jsou osobní údaje prostřednictvím různých digitálních analytických či bezpečnostních nástrojů předávány v rozporu s legislativou technologickým gigantům mimo území EU.
- Přetrvávající špatná praxe Ministerstva vnitra v oblasti posuzování správnosti podpisů kandidátů na prezidenta.



## Plán vlády na boj s dezinformacemi hrozí omezením svobody slova

Plán obsahuje závazek novelizovat trestní zákoník o trestnou činnost „vědomého a záměrného šíření dezinformací s cílem významně poškodit demokratický charakter státu či jeho klíčových bezpečnostních zájmů“. Problematický je především vágní pojem „dezinformace“, který se v úzkém významu tohoto slova obsahově kryje s poplašnou zprávou (jejíž šíření již postihuje trestní zákoník). V širším významu by mohl

postihovat i pravdivé názory a hodnotící soudy. Obecně pak plán, stejně jako někteří politici, vágně využívá pojem dezinformace a neuváženě prosazuje jejich kriminalizaci, což by mohlo vést k silnému mrazivému účinku ve společnosti. Vágnost formulace je navíc v rozporu se základními principy trestního práva. V debatě chybí ochrana pravdivých tvrzení, která mohou být škodlivá, ale nelze je kriminalizovat.

## Stát nerespektuje právo na nedigitální alternativy

Státní správa nerespektuje právo občanů nebýt nucen do využívání digitálních nástrojů. Místo toho bez alternativy požaduje – např. u prodloužení ochrany pro uprchlíky z Ukrajiny nebo u žádosti o příspěvek pro ubytovatele uprchlíků – digitální cestu. Dochází tak k diskriminaci osob, které neumějí, nebo legitimně nechtějí, využívat digitální nástroje. Obdobně je problematické automatické zavádění datových schránek, z něhož byly naštěstí vjmuty fyzické osoby nepodnikající, nicméně i pro osoby

podnikající či nepodnikající právnické osoby znamená povinné zřízení datovek v řadě případů problém. Stát by se měl zaměřit na přesvědčování veřejnosti k využívání digitálních cest a k jejich zatraktivnění pro uživatele, a nikoliv je nařizovat. Současně by měl přijmout, že zde vždy bude skupina těch, kteří se digitalizovat nebudou, a umožnit jim ve společnosti fungovat normálně. To by se mělo zohlednit při hodnocení dopadu chystané legislativy i v rámci přípravy jednotlivých digitalizačních projektů.

## Právo na informace bylo vylepšeno i omezeno současně

Novela zákona o svobodném přístupu k informacím upřesňuje povinnost poskytovat informace i pro státem ovládané akciové společnosti, ale současně rozšiřuje výjimky

z poskytování. Ty v praxi vedou k obtížnějšímu vymáhání informací o činnosti samosprávných komor, ale především státem, městy a kraji ovládaných obchodních korporací.

## Právo na ochranu soukromí je bez sankcí obtížně vymahatelné

Přetrvává praxe nadužívání kamerových systémů a nedostatečné ochrany dat, která jsou pomocí nich sbírána. A to jak v oblasti pořádkové (obecní kamerové systémy), tak policejní (kamerové záznamy pořizované policií). Úřad pro ochranu osobních údajů nemá dostatečné kapacity pro metodickou, výkladovou a kontrolní činnost. Neodpovědné chování veřejné správy navíc podporuje

nemožnost za porušení GDPR ukládat sankce veřejné správě. Tato výjimka zakotvená v českém právu jde proti smyslu a účelu GDPR a vyvolává pochyby o souladu s evropským právem. Mělo by dojít k novelizaci zákona o zpracování osobních údajů a zavedení možnosti sankcionovat porušení právních předpisů v této oblasti.

## Doporučení expertů pro další období

1. Zohlednit předcházení digitálnímu vyloučení v rámci hodnocení dopadů regulace.
2. Zavést možnost sankcionovat orgány veřejné moci za porušení GDPR.
3. Posílit kapacity Úřad pro ochranu osobních údajů pro metodickou i kontrolní činnost.



„Místo toho, aby se digitalizoval vnitřní chod státu, je digitalizace pojmána jako nucení občanů do elektronické komunikace a využívání elektronických nástrojů. Místo aby se digitalizoval stát, tak stát žádá od občanů, aby se digitalizovali oni sami.“

— Jan Vobořil



„Veřejná správa nemá žádné vnitřní mechanismy jak vynucovat dodržování GDPR. Navíc jsme škrtili pokuty. Ve finále tak nelze vymáhat škodu po chybujícím úředníkovi, protože ta bez udělené sankce nevzniká.“

— Oldřich Kužilek



„Pojem dezinformace je nadužívaný a extrémně vágní. Místo snahy zavádět nové trestné činy pro boj s dezinformacemi by bylo lepší volit méně represivní mechanismy, jak s tímto neblahým informačním fenoménem bojovat, a to především v oblasti vzdělávání.“

— Jan Hořeňovský

# Zpráva o stavu veřejné správy

ČERVENEC — PROSINEC 2022

## Ve zkratce

Státní správa dlouhodobě selhává v oblasti strategického vládnutí. Dokáže řešit dílčí aktuální výzvy, ale méně už meziresortní úkoly nebo úkoly přesahující horizont volebního období. Řešením může být například posílení role Úřadu vlády. Přetrvává též praxe velmi rozdílného rozhodování četných detašovaných pracovišť centrálních úřadů. Gesční resorty by se měly zaměřit na metodické vedení a standardizaci.

Novela služebního zákona státní správu otevírá, což je pozitivní, ale nepřispívá ani k větší efektivitě, ani nedokáže zaměstnance udržet a rozvíjet. Vláda naopak škrtá úřednická místa aniž by úředníkům snižovala objem práce automatizací či redukcí agend. Návrh NERV na slučování obcí sice pojmenovává správný problém – rozdrobenou strukturu mnoha malých obcí – ale k žádaným úsporám by patrně nevedl. Úspory je třeba hledat ve spolupráci a větší efektivitě při výkonu agend.

experti a expertky: **doc. Ing. Marie Bohatá, CSc.; PhDr. Petr Jüptner, Ph.D.; Ing. Edvard Outrata; prof. PhDr. Martin Potůček, CSc., MSc.; JUDr. Ivan Příklad; JUDr. Marie Sciskalová, Ph.D.**

koordinátor pracovní skupiny: **Mgr. Jakub Černý**

## Hlavní zjištění

### Státní správa řeší jen aktuální témata, strategickému vládnutí brání nedostatečné kompetence

HROZBA!

Úloha Úřadu vlády a vedení státní služby jako konceptora, koordinátora a kontrolora úloh, které přesahují horizont funkčního období jedné vlády a kompetence jednoho resortu je výrazně podceněna. Dosavadní přístupy – koncipování a kontrola strategií resorty, ustavo-

vání meziresortních komisí a ad hoc poradních orgánů a absence účinného víceletého financování – neumožňují vládě efektivní správu rozsáhlejších úloh, které vyžadují soustředění materiálních, intelektuálních a institucionálních kapacit potřebných pro jejich řešení.

## Pozitivní trendy



- Snahy o koordinaci ústřední a regionální státní správy na ministerstvu vnitra.
- Pokračování snah o efektivnější státní správu.

## Negativní trendy



- Selhávání strategického vládnutí ve veřejné správě.
- Přetrvávání nespolupráce resortů při řešení průřezových úloh.
- Přetrvávající nestandardizované rozhodování detašovaných pracovišť státní správy v různých regionech.

## Návrh NERV na slučování obcí nemíří správným směrem

Upozornění NERV na problém fragmentované municipální struktury je opodstatněný, ale očekávané úspory by patrně byly pohlceny transakčními náklady a možná i nárůstem nákladů na uvolněné zastupitele. Primárním účelem slučování (cíleného na celky optimálně o 5–10 tisících obyvatelích) by mělo být vytvoření předpokladů pro poskytování širšího

okruhu služeb ve větší kvalitě. Úspory by tak generovala spíše reforma poskytování služeb než seškrtnání nákladů na obce. Obecně by případnému slučování ale měla předcházet státem podporovaná a posílená meziobecní spolupráce (např. instituce společného obecního úřadu, která by efektivitu obcí mohla zvýšit i bez slučování).

## Jednostranné snižování počtu státních úředníků je neefektivní

Indikátor počtu úředníků vypovídá o efektivitě fungování státní správy jen zkráceně a jednostranně, pokud současně nedochází k omezení výkonu agend či jejich automatizaci. Uplatňován populisticky může spíše škodit

než prospívat. Lepší cestou je posilovat kompetence a odpovědnost vedoucích úředníků, zjednodušit manažerské procesy a umožnit flexibilně pracovat s organizačními a personálními zdroji úřadu.

## Novela služebního zákona je posun správným směrem, ale s výhradou

Pozitivně lze hodnotit především názvoslovné oddělení politické a odborné úrovně řízení (nové pojmenování „vrchní ředitel“), bohužel ale nedošlo k faktickému vyjasnění pravomocí a odpovědností mezi politickým a úřednickým vedením resortu. Pozitivní je i zrychlení výběrových řízení a otevření státní služby uchazečům o zaměstnání z jiných sektorů, nebo pětiletá funkční období pro střední management, u nichž ale hrozí, že státní správa kvůli přesoutěžová-

ní bude ztrácet kvalitní vedoucí úředníky s institucionální pamětí. Státní správa totiž nemá účinný mechanismus, jak přesoutěžované, ale kvalitní úředníky ve státní správě udržet. Vhodné by bylo nejméně umožnit „rotace“ vedoucích úředníků na pozicích napříč ministerstvy. Zrušení omezení počtu politických náměstků lze hodnotit jako neutrální s tou výhradou, že hrozí bobtnání politického aparátu na úkor financí pro státní zaměstnance.



*„Státní správa nezvládá agendy vyžadující účinnou spolupráci tří a více resortů, a to výrazně v oblasti veřejných sociálních služeb, jako jsou podpora bydlení, zdravotně sociální péče, důchodová reforma a další.“*

— Martin Potůček



*„Dlouhodobě je potřeba vyvážit potřebu obměny státní služby, aby nezatuchla, a udržení její institucionální paměti, aby se profesionalizovala.“*

— Edvard Outrata

## Doporučení expertní skupiny pro další období

1. Posílit kompetence Úřadu vlády v zajištění a kontrole úloh, které přesahují horizont funkčního období vlády nebo kompetence jednoho resortu.
2. Zavést povinné rotace nejméně na pozicích vedoucích personalistů (tzn. státních tajemníků).
3. Jasně definování odpovědnosti vedoucích představitelů resortů a jejich spojení s odpovídajícími pravomocemi.

# Zpráva o stavu médií

ČERVENEC — PROSINEC 2022

## Ve zkratce

Přetrvává dlouhodobý trend nepříznivé ekonomické situace nezávislých médií. Ekonomická situace malých redakcí, zvláště těch lokálních, je neudržitelná. Reálná hodnota příjmů veřejnoprávních médií je též v dramatickém úpadku – výše televizního a rozhlasového poplatku se nezměnila od roku 2008. K obnově plurality na trhu dominovaném několika velkými dodavatelskými domy je potřeba vzpruhy. Tou může být nastavení státní podpory, reforma mediálního práva nebo chystaná evropská pravidla pro svobodu médií. Pozornost státu ale není automaticky pozitivní; posílení role exekutivní moci ve vztahu k médiím, např. v rámci boje s dezinformacemi nese riziko politického ovlivňování médií. Cílem státu by tedy spíše mělo být vytváření příznivých podmínek pro existenci nezávislých médií. Posílení politické nezávislosti je též důležité u veřejnoprávních médií; opatrně pozitivním krokem je „malá novela“ systému volby do jejich rad. Nový zájem vlády o média může vyústit v dlouho očekávané změny. Pokud do nich budou zapojeni novináři a vláda odolá pokušení podrobit média výkonné moci, mohlo by jít o pozitivní vývoj.

experti a expertky: **prof. PhDr. Karel Müller, Ph.D.;**  
**Adriana Dergam; Mgr. Lenka Waschková Císařová, Ph.D.;**  
**Mgr. et Mgr. Marína Urbániková, Ph.D.; Petr Orálek**  
koordinátor pracovní skupiny: **JUDr. Miroslav Crha**

## Hlavní zjištění

### Čelit dezinformacím je žádoucí, ale provedení pokulhává

Prvotní vágní a pro svobodu slova nebezpečný návrh ministerstva vnitra na zákonnou úpravu boje s dezinformacemi se postupně vyvíjí k lepšímu. Ministerstvo vnitra přistoupilo na participativnější způsob tvorby takto citlivé legislativy a připustilo částečné zapojení expertů

mimo státní správu. V návrzích zatím stále chybí automatický soudní přezkum rozhodnutí, v nichž státní správa omezuje svobodu slova. Chybí také kritérium pravdivosti, takže i prokazatelně faktické informace mohou být předmětem omezení.

## Pozitivní trendy



- Posílení nezávislosti Rady ČT a Rady ČRo díky „malé novele“ mediálních zákonů.
- Realistická šance, že ČR bude účinně podporovat nezávislá média.
- Projednáváný evropský Akt o svobodě sdělovacích prostředků potenciálně pozitivním impulsem.

## Negativní trendy



- Ekonomická nevýhodnost provozování nezávislých médií, u které lze navíc očekávat další zhoršení.
- Obava, že posilování role exekutivy například při boji s dezinformacemi otevře Pandořinu skříňku státního ovlivňování médií.
- Riziko, že zvyšující se aktivity státu na podporu nezávislých médií umožní větší politický tlak na média.

## „Malá novela“ je málo ambiciózní, je potřeba vyřešit financování veřejnoprávních médií

Malá novela zákonů o ČT a ČRo přináší pojistky proti politickému ovládnutí jejich rad. Nově nebude možné odvolat celou radu a volit její členy bude nejen Poslanecká sněmovna, ale i Senát. Jde ale o neambiciózní záplatu zákona, který by spíš potřeboval od základů přepsat. Navíc neodpovídá na zásadní aktuální potřebu veřejnoprávních médií, což je změna systému financování. Problém financování experti doporučují uchopit systematicky – jedno-

rázové navýšení problém pouze odsouvá. Debata by se přitom neměla redukovat jenom na změny výše poplatku a okruhu plátců – je vhodné zvážit i další modely, jako je třeba progresivní speciální daň používaná ve Skandinávii. Jen je přitom potřeba zachovat oddělení od státního rozpočtu, aby politici nemohli používat změny rozpočtu k nátlaku na veřejnoprávní média.

## Podpora médií musí být citlivá, apolitická a založená na datech

Provozování nezávislých médií v prostředí českého mediálního trhu prakticky není rentabilní. Zejména malá média jsou ve svízelné ekonomické situaci a očekávají, že bude hůř. Spíš než svobodný trh můžeme vidět dominanci několika mediálních domů. Podpora médií ze strany státu je tedy do budoucna klíčová pro pluralitu trhu. Změna oproti dosavadní situaci, kdy stát média spíš ignoruje, ale nese mnohá rizika. Média se zejména obávají, že podpora

bude udělována podle politického klíče. Proto by se podle expertů měla podpora médií zaměřit spíše na vytváření udržitelných podmínek pro jejich fungování. Tomu mohou pomoci například metody nepřímé podpory, jako je daňové zvýhodnění nebo zlevnění distribuce tištěných médií. Také je zásadní účast médií na nastavení systému, měřitelnost dopadů a jejich důsledné vyhodnocování.

## ČR by se mohla inspirovat slovenským zákonem o mediálních službách

V ČR dlouhodobě chybí instituce, která by se mediálním prostředím zabývala s dostatečným nadhledem a která by dokázala podporovat pluralitu napříč mediaty. Inspirací může být Slovensko, které transformovalo svůj ekvivalent české Rady pro rozhlasové a televizní vysílání na Radu pro mediální služby, která dohlíží nejen na vysílání, ale též audiovizuální služby na internetu a na online platformy.

Český vysílací zákon z roku 2001 (mnohokrát záplatovaný) je nedostačující nejen proto, že nedokáže zohlednit vývoj internetových médií a vnímat je v souvislosti s těmi vysílacími, ale též protože se neřídí moderními regulatorními přístupy, jako je například spolupráce s profesními organizacemi (samoregulace).



*„Nad podporou médií je potřeba přemýšlet v sociálním kontextu – nelze jen rozdávat peníze v Praze oblíbeným médiím. Cílem je měnit podmínky, které dnes umožňují šíření dezinformací, ne přesvědčovat přesvědčené.“*

— Adriana Dergam



*„Podpora médií formou jednorázového ‚pokropení‘ nic nevyřeší. Je potřeba zkoumat možnosti podpory používané v zahraničí a mapovat mediální pouště na lokální úrovni.“*

— Lenka Waschková Císařová

## Doporučení expertní skupiny pro další období

1. Reformovat financování veřejnoprávních médií tak, aby se výše jejich rozpočtů udržitelně vyvíjela bez perodických zásahů politiků.
2. Zaměřit podporu médií na vytvoření pluralitního tržního prostředí, ne dotování vybraných zasloužilců.
3. Nerozšiřovat neúměrně roli výkonné moci ve vztahu k médiím a veškeré mediální politiky spoluvytvářet se zapojením zástupců novinářské profese.

# Zpráva o podmínkách pro občanskou společnost

ČERVENEC — PROSINEC 2022

## Ve zkratce

Druhá polovina roku 2022 se nesla především v duchu pokračujícího zapojení občanské společnosti do řešení důsledků ruské války proti Ukrajině. V reakci na aktuální potřeby společnosti vznikly mnohé nové iniciativy a různé části občanské společnosti se zapojily do řešení integrace uprchlíků a uprchlic, energetické chudoby, posílení odolnosti ČR vůči vlivu nedemokratických režimů, zefektivňování státní správy a mnohých dalších. Část aktérů z neziskového sektoru se také aktivně účastnila agendy a akcí českého předsednictví v Radě EU. Důsledky ruské invaze na Ukrajině však odhalily dlouhodobé nedostatky fungování státu například v oblasti integrace cizinců, vzdělávání či sociální politiky a s tím také limity státu ve schopnosti rychle a efektivně pomoci občanům. Rekordní míra inflace navíc negativně dopadá i na organizovanou část občanské společnosti, která stát podporuje v odstraňování výše zmíněných nedostatků.

I kvůli neefektivní strategické komunikaci státu, nedostatečným podmínkám pro nezávislou žurnalistiku a neudržitelnému financování veřejnoprávních médií se nedaří tlumit negativní efekty dezinformací. Rostoucí napětí ve společnosti hrozí tím, že se obrátí i proti občanské společnosti a ohrozí její schopnost pomáhat v oblastech sociálních služeb i lidských práv, a naplňovat roli hlídacích psů demokracie a partnerů pro konstruktivní debatu o společenských tématech. Zlepšení společenského klimatu pro činnost nestátních neziskových organizací (NNO) a posílení porozumění společenské funkci a přínosům neziskového sektoru je přitom jednou z priorit vládní strategie spolupráce s NNO. Na straně státu ale nejsou zajištěné dostatečné kapacity a zdroje pro vnější komunikaci spolupráce s NNO, ani efektivní budování kultury této spolupráce.

experti a expertky: **Ing. Radka Bystřická, BcA. Jan Gregor, Ing. et Mgr. Jana Miléřová, Mgr. Blanka Mouralová, Marta Smolíková**  
koordinátorka pracovní skupiny: **Mgr. Vendula Menšíková**

## Pozitivní trendy



- Přetrvávající houževnatost občanské společnosti a vznik nových iniciativ reagujících na nové výzvy.
- Ocenění solidarity veřejnosti a práce lidí z nestátních neziskových organizací, která podle slov premiéra Petra Fialy přispívá k odolnosti české společnosti a její schopnosti se vyrovnávat s aktuálními i dlouhodobými výzvami, pronesené ze strany premiéra a zmocněnkyně pro lidská práva u příležitosti Mezinárodního dne lidských práv.
- Pozitivní hodnocení dosavadní spolupráce a deklarování principiální důležitosti zapojovat neziskové organizace a jejich střešní organizace do tvorby veřejných politik ze strany státní správy – hlavně pro jejich odbornost, reprezentativnost a spolehlivost (viz zjištění výzkumu Rady vlády pro NNO a závěry konference Strategická partnerství<sup>1)</sup>).
- Zřízení nové pozice zmocněnkyně vlády pro záležitosti romské menšiny v ČR a historicky první jmenování Mgr. Lucie Fukové zmocněnkyní v prosinci 2022.
- Zahájení příprav zákona zřizující institut dětského ombudsmana a jednání o vzniku nezávislé lidskoprávní instituce.
- Zřízení odborné pracovní skupiny pro systémovou změnu financování neziskových organizací na půdě Rady vlády pro NNO (RVNNO).
- Přijetí doporučení RVNNO Ministerstvem vnitra k novelizaci zákona a úpravě příruč-

...

## Hlavní zjištění

### Přetrvává nekonceptní přístup státu k organizacím občanské společnosti

Státní správa ani po třiceti letech nemá jasno v tom, jak přistupovat k různým částem občanské společnosti. Malý přehled o rozdílných typech a rolích organizací občanské společnosti se propisuje do nekonceptnosti a v některých případech i zpochybňování důležitosti jejich podpory. Diferenciace v přístupu tak probíhá především definováním objemu státních dotací pro NNO, kde pozornost strhává oblast tělesné výchovy a sportu s téměř 40% podílem. Při sestavování poradních orgánů zase některé resorty nerozlišují mezi občanskou společností a odborníky a akademiky, příp. hospodářskými a sociálními partnery, což může marginalizovat roli NNO. V mnohých dalších oblastech je chybějící konceptní přístup s adekvátní metodickou podporou ze strany státu nahrazen vlastními výklady jednotlivých ministerstev i krajských samospráv.

ky, která by po dvou letech nejasností zjednodušila a zpřehlednila pravidla pro pořádání veřejných sbírek.

- Předložení dílčí novely k zákonu o zadávání veřejných zakázek, vyjímající převody dotací mezi partnery v dotačních projektech z působnosti zákona, jako výsledek koordinace NNO při ovlivňování legislativy ve společném zájmu.
- Využití otevřené výzvy k nominacím do některých poradních orgánů vlády (např. Rady vlády pro NNO a jejího Výboru pro EU) a zástupců RVNNO do vybraných monitorovacích výborů fondů EU (OP JAK, OP TAK aj.) v souladu s novou metodikou participace.
- Vyspělá úroveň filantropické kultury v ČR a pokračující růst individuální filantropie navzdory negativním vlivům jako jsou inflace a růst cen energií.

**HROZBA!**

### Inflace a vysoké ceny energií dostávají pod tlak také neziskovky

Vysoká míra inflace a bezprecedentní ceny energií navyšují výdaje neziskovek a zároveň podlamují podporu ze strany soukromých dárců. Stát jim přitom doposud nenabízí řešení. Rozpočty neziskovek jsou a patrně ještě dlouho budou pod tlakem na nákladové stránce. Už jen růst cen energií způsobuje, že přidělené grantové a dotační příspěvky nedostačují na realizaci podpořených služeb a aktivit. Mnohé rozpočty vznikly v době nesrovnatelně nižších cen a nedostačují na pokrytí dnešních skutečných nákladů. Zejména náklady na energie hrozí tím, že odčerpají velkou část finančních rezerv organizací. Situaci dále komplikuje zhoršující se ekonomická situace. I vý-

nosové části rozpočtů neziskových organizací pravděpodobně čeká rizikové období, a to navzdory dlouhodobým pozitivním trendům v individuální filantropii. Firemní filantropie je značně rozkolísaná a nejistá budoucnost se může projevit omezováním darů. Stejná nejistota může postihnout i jinak poměrně zralý sektor individuální filantropie. První data například z Francie, Velké Británie nebo Itálie již naznačují trend klesajících individuálních darů. Ačkoliv to nemusí značit, co nás dlouhodobě čeká v České republice, připomíná nám to potřebu pamatovat na finanční stabilitu neziskovek.

### Občanská společnost má být zahrnuta do rozhodování, včetně politik souvisejících s využíváním evropských peněz

Ve veřejném rozhodování na ústřední úrovni chybí kultura participace a široce sdílené chápání její podstaty i přínosů. S tím souvisí, že státní správa nemá jasný přístup k tomu, proč, jak, do čeho a koho (které organizace, sítě či přímo občany) zapojovat a jak tuto spolupráci organizovat. Pro státní správu je ve vztahu k neziskovým organizacím důležitá expertíza, informace, hodnotová shoda, případně jim zapojování nařizuje předpis či metodika. Neziskové organizace musí o spolupráci aktivně usilovat a náklady na ni financovat z vlastních zdrojů<sup>3</sup>. Nejednotné mechanismy participace ztěžují přístup k informacím

a rozhodování zvláště u komplexních procesů, jako je Národní plán obnovy a efektivní využívání EU fondů. Chybí transparentní výběr partnerů pro „reprezentaci“ neziskového sektoru aj. Přitom v případech, kde spolupráce s neziskovými organizacemi existuje (hlavně v oblasti ochrany životního prostředí a sociálních služeb), je oběma stranami hodnocena vesměs pozitivně a vliv na výslednou podobu vládních dokumentů bývá rozhodující. V červnu 2022 Radou vlády pro NNO přijatá metodika participace je připravena k vyzkoušení na několika ministerstvech a může pomoci sjednotit a ukotvit participativní přístupy.



## Snaha zjednodušovat stavby jaderných reaktorů ukazuje, pod jakým tlakem se mohou ocitát občanská práva

V listopadu Ministerstvo průmyslu a obchodu předložilo do meziresortního připomínkového řízení věcný záměr zrušit standardní způsob povolování stavebních záměrů vztahujících se k výrobě jaderné energie z jádra. Důvodem je zajištění energetické bezpečnosti v kontextu ochrany klimatu. Navrhované zjednodušení podmínek pro povolování – zvláště, jde-li o stavby vyžadující mimořádné bezpečnostní zabezpečení – je však bezprecedentní. Zásadně by omezilo nejen právo občanů vyjádřit se k záměru, ale také práva samospráv, dotčených orgánů státní správy i majitelů dotčených nemovitostí. Potřeba rychlé dekarbonizace a zajištění energetické bezpečnosti je při současném stavu klimatu důležitým a legitimním cílem, který určitou míru zjednodušení povolovacích procesů bude potřebovat. Měli bychom se však mít na pozoru před tím, aby se stával záminkou pro zásadní omezování občanských práv garantovaných Ústavou (jde zejména o právo na samosprávu, právo na příznivé životní prostředí či povinnost státu chránit přírodní bohatství).

## Doporučení expertní skupiny pro další období

1. Hledat další způsoby, jak snižovat napětí ve společnosti, například účinnou strategickou komunikací v rámci i vně státní správy, včetně uznání rozmanitých rolí a aktivit občanské společnosti (občanů i neziskových organizací) a důležitosti jejich zapojování do rozhodování jako důležité hodnoty demokracie.
2. Cíleně podporovat rozvoj participace napříč státní správou, například účinným pilotním ověřením tzv. metodiky participace, vyhodnocováním zapojování organizací občanské společnosti, dlouhodobým budováním kapacit a kompetencí na straně státní správy (pro nastavování a řízení participativních procesů) i partnerů z řad občanské společnosti (pro zapojování se) a celkovým posílením jejich transparentnosti (např. v oblasti nominací a příležitostí pro zapojení do poradních a pracovních orgánů).

## Negativní trendy



- Oslabení Úřadu veřejného ochránce práv v důsledku dlouhodobého nesouladu mezi ombudsmanem Křečkem a jeho zástupkyní Šimůnkovou, vedlo k odebrání agend zástupkyni a následné její rezignaci. Zvolení nového zástupce Víta A. Schorma prozatím neřeší podstatu problému.
- Chybějící mechanismy pro zapojování NNO ze strany státní správy při rozhodování a celková nedostatečná kultura občanské participace se projevuje např. při snaze o zapojení aktérů do komplexních procesů, jako je Národní plán obnovy.
- Přetrvávající neporozumění mezi státní správou a střešními organizacemi NNO ohledně hlavních překážek pro spolupráci (nedostatek kapacit NNO, nedostatečný přístup k informacím pro NNO, nízká informovanost státní správy o partnerech mezi NNO a způsobech jejich zapojení – viz zjištěný výzkumu).
- V oblasti digitalizace zhoršení Česka o jedno místo v žebříčku států EU v Indexu digitální ekonomiky a společnosti (DESI).
- Tendence aplikovat pravidla veřejných sbírek na širší množinu individuálních darů, obzvláště těch, které spadají do soukromoprávního vztahu mezi dárce a obdarovaným plynoucí z nevhodné legislativní úpravy veřejných sbírek a nedostatečné metodické podpory krajských správních orgánů.
- Hrozící pokles individuálních darů na dobročinné účely v důsledku horšící se ekonomické situace českých domácností.
- Pokračující tendence v oblasti digitalizace nárazově podporovat vysoce inovativní projekty (finančně a dobrovolnický), zatímco většině organizací občanského sektoru nadále chybí základní infrastruktura a digitální kompetence.
- Obtížně dosažitelná podpora rozvoje digitálních kompetencí pro neziskové organizace v důsledku nedostatku vhodně cílených programů, vysokých nákladů a provozní reality organizací.

<sup>1,2,3</sup> Tato zjištění plynou z prvního výzkumu spolupráce státní správy se střešními organizacemi a sítěmi NNO: [https://www.vlada.cz/assets/ppov/rnno/dokumenty/Vyzkumna\\_zprava\\_NNO\\_strechy\\_FIN.pdf](https://www.vlada.cz/assets/ppov/rnno/dokumenty/Vyzkumna_zprava_NNO_strechy_FIN.pdf)

3. Aktivně řešit dopady inflace a růstu cen energií na financování činnosti neziskových organizací opatřeními typu zastropování cen energií, mimořádným navýšením již schválených dotačních prostředků apod.
4. V oblasti využívání digitálních technologií podporovat formy udržitelné dlouhodobé spolupráce tak, aby neziskové organizace nebyly závislé pouze na nárazové expertní dobrovolnické výpomoci.
5. V podpůrných programech pro rozvoj digitálních kompetencí zohlednit velikost a provozní realitu neziskových organizací, které jsou typicky spíše menší a potřebují rozvíjet základní IT uživatelské znalosti a řízení IT místo specializovaných IT pozic.
6. Dokončit novelizaci Zákona o veřejných sbírkách, která bude respektovat kontext již existujících právních úprav (např. z oblastí opatření proti praní špinavých peněz a e-privacy) a postavení veřejných sbírek v mixu individuálně fundraisingových metod.
7. Dodržovat harmonogram poskytování dotací NNO indikovaný v Zásadách vlády. Zpoždění ve vyhlášení dotačních programů (např. program MPSV na financování sociálních služeb nadregionálního a celostátního charakteru), ohrožuje financování NNO v první polovině roku.
8. Hledat příležitosti pro posílení finanční stability neziskových organizací, které by je ochránily před propadem příjmů z darů od jednotlivců a firem.



*„Ve spolupráci státu s nestátními neziskovými organizacemi (NNO) je třeba vyřešit, jak se posunout od pragmatické podpory NNO pro zajištění státem objednaných služeb k ideji, že sama spolupráce s organizacemi občanské společnosti je hodnota posilující každou demokracii – a k nastavení pravidel spolupráce, které by to zohlednily. V EU se můžeme inspirovat mnoha různými příklady, jak ukázala i konference o Strategickém partnerství státu a NNO v demokratické Evropě.“*

— Blanka Mouralová



*„Neziskové organizace nakupují jiné věci a služby, než běžný spotřebitel, ale inflace se jich dotýká také. Například ceny energií jsou pro neziskovky velkým problémem. Inflace navíc výrazně dopadá i na samotné zaměstnance neziskových organizací, kteří mají nižší mzdy než zaměstnanci v ostatních sektorech, a jsou tak přirozeně ohroženější.“*

— Jan Gregor



*„Inflace a zvyšování cen energií kladou vyšší nároky na finanční zajištění činnosti NNO. Proto je extrémně důležité, aby dotace na veřejné služby a činnosti NNO zohledňovaly aktuální ekonomickou a společenskou situaci a byly propláceny včas a nikoliv v průběhu roku, jak je to dlouhodobě zvykem.“*

— Marta Smolíková

# Česká demokracie očima veřejnosti

speciál o vybraných ukazatelích vnímání demokracie ve veřejném mínění,  
připravený ve spolupráci s analytickým ústavem STEM



ČERVENEC — PROSINEC 2022

## Ve zkratce

Hodnotit kvalitu demokracie lze mnoha různými způsoby. Zpráva o stavu české demokracie dlouhodobě vyhodnocuje zdraví a stabilitu českých demokratických institucí. Experti a expertky napříč tématy pojmenovávají silné stránky naší demokracie a upozorňují, kde nám teče do bot. Jak se ale na celou věc dívá a demokracii zažívá „demos“ – tedy lid, který je podle Ústavy zdrojem státní moci?

Cílem speciálu, který vznikl ve spolupráci s analytickým ústavem STEM, je doplnit tuto perspektivu. Jaké vysvědčení by lidé české demokracii vystavili? Jak hodnotí práci vlády, parlamentu nebo prezidenta? Jakou mají důvěru v ostatní ve svém okolí? A jak to vše může souviset s tím, jak se jim ekonomicky daří? Podíváme se i na jednu z nejpálčivějších otázek aktuálního dění, a sice jak lidé hodnotí přijímání uprchlíků z Ukrajiny. Odpověď na ni může být indikátorem toho, nakolik zůstává společnost sebevědomá, že dokáže pomáhat ohroženým, byť sama prochází obtížným obdobím. Zpráva přináší výsledky sociologického výzkumu s cílem doplnit ve veřejné diskusi hlas expertů, zájmových skupin z privátní i občanské sféry a novinářů právě o hlas veřejnosti.

Experti ve zprávě dochází k tomu, že česká společnost se nachází ve fázi jedné z nejhlubších krizí důvěry v instituce i ostatní lidi ve společnosti od počátku existence České republiky. Zřejmě je to daň za tři roky plné zkoušek. Sebevědomí střední třídy je ale zatím stále na vysoké úrovni, trvá solidarita s ukrajinskými uprchlíky a společnost jako celek zůstává stabilní.

experti: **Mgr. Jaromír Mazák, Ph.D., ředitel výzkumu STEM;**  
**PhDr. Martin Buchtík, Ph.D., ředitel STEM**

## Pozitivní trendy

- Stabilní podíl občanů a občerek (asi jedna pětina až jedna čtvrtina), kteří pozitivně hodnotí kvalitu demokracie v Česku bez ohledu na vnější šoky (COVID-19, válka na Ukrajině, ceny energií a celková vysoká inflace).
- Stabilní podpora přijímání uprchlíků z Ukrajiny (55 až 60 % české veřejnosti) indikuje sebevědomou střední třídu, připravenou pomáhat ohroženým i v době nejistot a snižování reálných mezd.

## Negativní trendy

- Výjimečně přísné hodnocení demokracie v roce 2022 (46 % hodnotí známkami 4 nebo 5), které je za poslední dobu srovnatelné jen s hodnocením covidového roku 2020.
- Dramatický pokles důvěry v ostatní lidi ve společnosti na rekordně nízké hodnoty. Může to znamenat dlouhodobý problém ochromení akceschopnosti české společnosti: pokud si lidé navzájem nevěří, je obtížnější někam společně směřovat.
- Propad důvěry v klíčové politické instituce – vládu, parlament a prezidenta. V roce 2022 měla důvěra jedny z nejnižších hodnot v historii srovnatelné jen s krizí konce devadesátých let a kulminací globální ekonomické krize u nás.

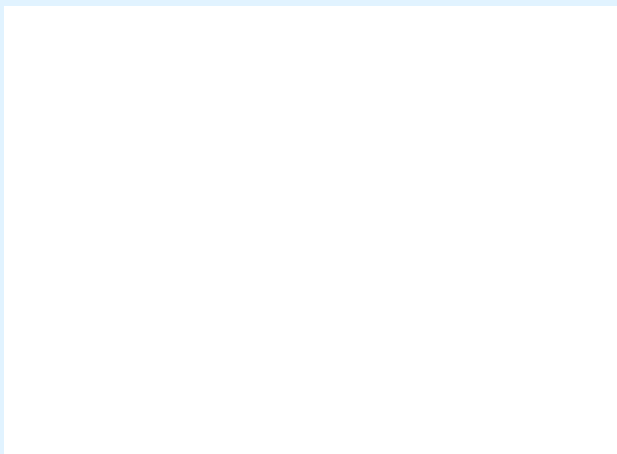
...

## Hlavní zjištění

### Skoro polovina lidí hodnotí kvalitu demokracie negativně a celková nálada upadá

Hodnocení kvality demokracie veřejností v sobě odráží i celkovou náladu doby a ekonomický vývoj. Poslouží tak

*Graf 1: Jaké vysvědčení byste dal(a) naší společnosti v následujících oblastech? Jednička je výborná známka, pětka nedostačující, trojka dobrá. Oblast "KVALITA DEMOKRACIE".*



*Poznámka: Dotazování probíhalo vždy ke konci roku v listopadu nebo prosinci, v roce 2021 v říjnu.*

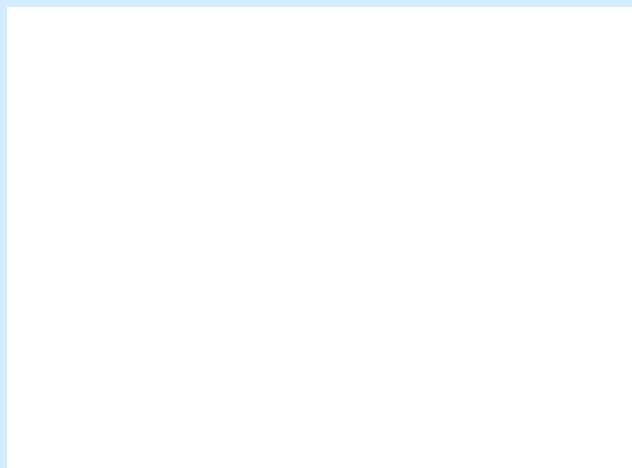
- Od počátku devadesátých let nejvyšší počet domácností, kterým se oproti předchozímu roku zhoršila finanční situace. Při trvání takového trendu hrozí oslabování střední třídy a rozšiřování potenciálních podporovatelů extrémních nebo populistických řešení.
- Pravděpodobná křehkost podpory přijímání ukrajinských uprchlíků. Podpora by i přes dosavadní setrvalost mohla být podlomena vleklou krizí, špatnými kroky vlády nebo populistickými útoky.

jako indikátor toho, jaký mají lidé pocit z fungování věcí veřejných v širokém slova smyslu. Na Grafu 1 vidíme, že v posledních pěti letech je u nás trvale zhruba pětina až čtvrtina občanů, kteří kvalitu demokracie hodnotí pozitivně (známky 1 nebo 2). Tento podíl zůstává stejný nehledě na to, zda šlo o ekonomicky silné roky 2018 a 2019, složité roky s nemocí COVID 2020 a 2021 nebo uplynulší rok ve znamení války na Ukrajině a dramatické inflace. Mění se ale zastoupení těch, kdo kvalitu demokracie hodnotí známkou 3 (jakési průměrné hodnocení), a těch, kdo ji hodnotí hůře (čtyřkou nebo pětkou). Na konci roku 2022 lidé hodnotili kvalitu demokracie obzvláště přísně (46 % udělilo známku 4 nebo 5), srovnatelně snad jedině s prvním covidovým rokem.

### Pandemie odstartovala období skepse vůči politickým institucím a zatím se jí nedaří zvrátit

Podíváme-li se konkrétně na hodnocení činnosti vlády, parlamentu a prezidenta za rok 2022 v kontextu hodnocení předchozích let (Graf 2), jsou patrné dvě skutečnosti. Zaprvé, občané výkon klíčových politických institucí dlouhodobě hodnotí spíše jen jako průměrný (známka 3) nebo dokonce ještě horší (s výjimkou hodnocení práce prezidenta v některých letech). Zadruhé, poslední rok patřil v tomto hodnocení k těm historicky vůbec nejhorším od začátku 90. let. Nízké hodnocení všech tří klíčových politických institucí přitom trvá již od začátku pandemie COVID-19. Jako by pandemie odstartovala období skepse v politickou reprezentaci, která trvá nehledě na to, jestli je u vlády hnutí ANO a ČSSD (roky 2020 a 2021) nebo současná vládní koalice (rok 2022). Výmluvný je především pokles hodnocení prezidenta, který měl historicky tendenci těšit se zpravidla nejlepšímu hodnocení. V roce 2022 ale bylo jeho hodnocení historicky nejhorší, zřejmě v důsledku neaktivity a války na Ukrajině.

*Graf 2: Průměrné hodnocení výkonu vybraných politických institucí na škále jako ve škole od 1 (nejvyšší hodnocení) do 5 (nejhorší hodnocení)*

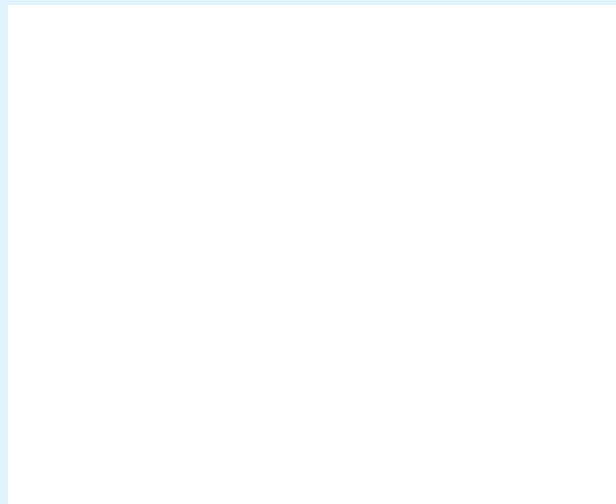


*Poznámka: V grafu jsou vyneseny hodnoty pro hodnocený rok. Dotazování probíhalo vždy v lednu následujícího roku.*

## Zhoršení finanční situace pociťuje více než polovina domácností, což ohrožuje nejen životní úroveň, ale i vnímání demokracie

Za horším hodnocením kvality demokracie i jednotlivých držitelů moci může být i skutečnost, že česká společnost nezažívá dobré roky. Pandemie COVID-19 narušila život většině společnosti. Hned v závěsu dopadly na životy lidí důsledky války na Ukrajině spojené s nejistotou a mírou inflace, kterou česká společnost nezažila ani v období transformačních 90. let. V roce 2022 tak domácnostem poklesly reálné mzdy poprvé od kulminace dopadů globální ekonomické krize v roce 2013, a to navíc výrazněji. Zatímco valorizace důchodů vedly k zachování životní úrovně seniorů (pravděpodobně však nikoliv k jejímu navýšení), do finančně obtížné situace se dostávají nízkopříjmové rodiny, rodiny s dětmi a také lidé žijící v rodinných domech, kterým nejvíce rostly náklady na vytápění. Výsledkem je, že mezi 50 a 60 % lidí v roce 2022 vnímalo, že se finanční situace jejich domácnosti v porovnání se situací před rokem zhoršila. To je více než kdykoliv předtím a v ostrém kontrastu s roky 2018 a 2019, kdy takových lidí bylo méně než 20 %.

*Graf 3: V porovnání se situací před 12 měsíci, myslíte si, že se finanční situace Vaší domácnosti: velmi zhoršila, trochu zhoršila, zůstala stejná, trochu zlepšila, nebo velmi zlepšila?*



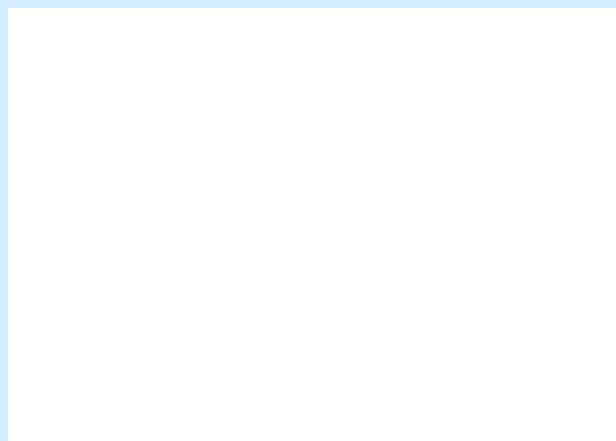
*Poznámka: V grafu je vyneseno podíl osob ve sloučené kategorii „velmi + trochu zlepšila“ a „velmi + trochu zhoršila“. V dopočtu do 100% chybí odpověď „zůstala stejná“, která není pro přehlednost zobrazena.*

## Bezprecedentní pokles mezilidské důvěry nasvědčuje hlubší rozkol ve společnosti

Vysokou cenou za současný vývoj je pokles mezilidské důvěry. Měříme ji jako podíl respondentů, kteří uvedli, že většině lidí se dá rozhodně nebo spíše důvěřovat. Tento podíl se v posledních letech pohyboval nejčastěji mezi 35 a 45 %. Všechna tři měření v roce 2022 ale ukazují hodnoty nižší, v druhém pololetí roku 2022 dokonce jen 24 % (Graf 4). To je dramatický propad. Pozoruhodné přitom je, že v letech kulminace minulé ekonomické krize (2011–2013) a v letech pandemie COVID-19 (2020 a 2021) byly hodnoty mezilidské důvěry výrazně vyšší (kolem 40 %). Domníváme se, že současný pokles mezilidské důvěry souvisí především s tím, že rok 2022 nasvítí v důsledku války na Ukrajině téma polistopadového směřování České republiky a naší současné geopolitické situace. Naplno se ukázal rozkol ve společnosti mezi těmi, kdo podporují pro-ukrajinský, západní výklad současné situace, a těmi, kdo zásadní odpovědnost za válku na Ukrajině vidí také na straně NATO a zemí Evropské unie. Je to ale symptom hlubšího rozkolu. Zatímco ti první stále přijímají polistopadovou vizi našeho návratu mezi západní země, ti druzí

jí už často přestali věřit a Českou republiku by raději viděli v roli neutrálního mostu mezi Západem a Východem bez jasného příklonu k jednomu nebo druhému.

*Graf 4: Myslíte si, že většině lidí se dá důvěřovat?*

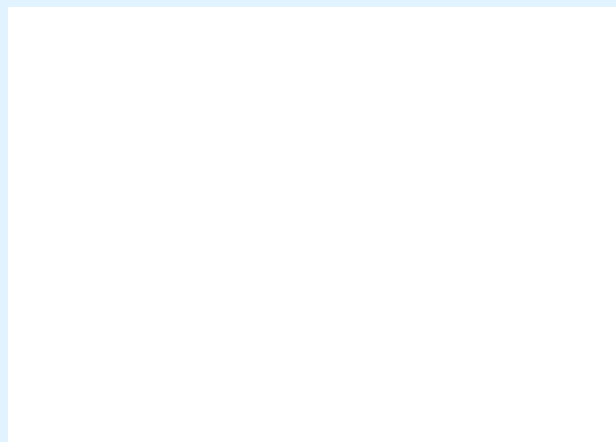


*Poznámka: V grafu je vyneseno podíl respondentů, kteří zvolili odpověď „určitě ano“ nebo „spíše ano“. Dopčet do 100% tvoří odpovědi „určitě ne“ a „spíše ne“.*

## Solidarita s ukrajinskými uprchlíky je stabilní a nadále poměrně vysoká

Pozitivní zprávou na pozadí spíše negativního celkového vývoje posledních let je skutečnost, že míra solidarity české veřejnosti s ukrajinskými uprchlíky zůstává poměrně vysoká. Na jaře minulého roku po vypuknutí ruské invaze na Ukrajinu byla podpora přijímání uprchlíků dokonce 70%. To vzhledem k proti-uprchlickým náladám v době evropské migrační krize (2015 a 2016) překvapilo řadu pozorovatelů. Následně začal pokles podpory, ale zastavil se a podpora přijímání ukrajinských uprchlíků se stabilizovala mezi 55 a 60% (Graf 5). Stabilizace postojů může souviset i s tím, že téma Ukrajiny se ve společenské diskusi už trochu vyčerpalo. Vzhledem k tomu, že příchod dalšího velkého množství uprchlíků je nyní vzhledem k situaci na frontě velmi nepravděpodobný, jsou nyní impulzy pro změny postojů menší, jakkoliv integrace ukrajinských uprchlíků zůstává do budoucna velkou výzvou.

*Graf 5: Do ČR před válkou z Ukrajiny dosud uteklo více než 200 tisíc (březen, květen, červen 2022) / 300 tisíc (srpen, říjen 2022, leden 2023) uprchlíků. Je podle Vás správné, že Česká republika tyto uprchlíky přijímá?*



## Co nás čeká dál?

1. Snižující se, avšak stále vysoká míra inflace bude posilovat tlak na napjaté rozpočty domácností.
2. Jakkoliv špatná ekonomická situace – i díky některým zmírňujícím opatřením vlády – neovlivňuje stabilitu společnosti jako celku, je pravděpodobné, že se bude opakovat situace z pandemie COVID-19 a dopady na různé sociální skupiny budou odlišné.
3. Očekáváme zhoršování sociálních problémů navázaných na špatnou ekonomickou situaci v sociálně slabších skupinách. Především půjde o radikalizaci včetně excesů radikalizovaných jedinců, prohlubování rozdílů výsledků vzdělávání v závislosti na socioekonomické situaci a další nárůst (drobné) kriminality. Už v roce 2022 došlo k 19% nárůstu kriminality oproti roku 2021, byť po dlouhodobém poklesu.
4. Propad mezilidské důvěry je závažným varovným signálem pro naši demokracii. Společnost, kde si lidé nevěří, se bude jen těžko shodovat na tom, jak reagovat na výzvy rychle se měnícího světa, ale i na výzvy obrovského deficitu státního rozpočtu. Celkovou nedůvěrou vyhrčená negativní reakce veřejnosti na každou navrhovanou změnu může vést k odkládání nebo polovičatosti reformních opatření.
5. Mezi velkou částí podporovatelů přijímání uprchlíků se objevují pocity, že to vláda s pomocí přehání, a obavy, že přítomnost ukrajinských uprchlíků bude mít negativní dopady na kvalitu sociálních služeb nebo povede ke zhoršování ekonomické situace. Vleklá krize, špatné kroky vlády, nevhodná komunikace nebo snaha opozice rozdmýchat kolem migrace politický konflikt, může vést k propadu podpory veřejnosti a ohrozí integraci ukrajinských uprchlíků do společnosti.
6. Některé ekonomické výhledy, včetně odhadů budoucích cen energií, jsou nyní relativně optimistické. Ačkoliv společenská nálada se bude zlepšovat pomaleji, nečekáme její další propad.



*„Zatímco na Ukrajině pokračuje válka, česká vláda bude muset vybojovat hlavní bitvy o důvěru občanů na domácí scéně. Vývoj nálad ve společnosti se bude odvíjet od schopnosti vlády tlumit dopady inflace a přesvědčivě komunikovat vizi pro domácí agendu.“*

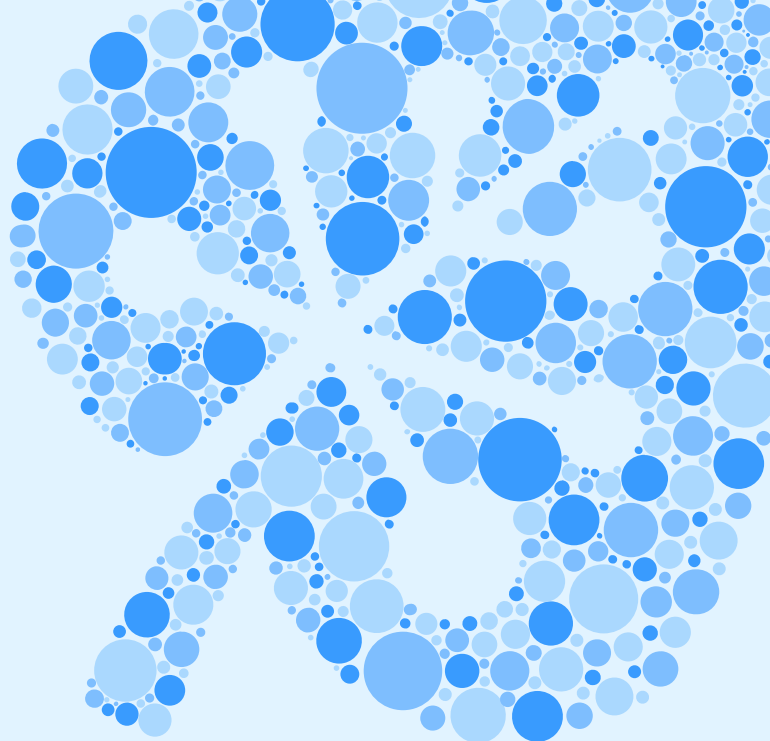
— Jaromír Mazák

## O analytickém ústavu STEM

V analytickém ústavu STEM realizujeme sociologický výzkum o stavu české společnosti od počátku 90. let. Věnujeme se tématům důvěry ve společnost a její instituce, vztahu veřejnosti k mezinárodním uskupením (EU, NATO), tématům kvality života, vzdělávání, filantropie a občanské participace a adaptace české společnosti na klimatickou změnu. Svá zjištění publikujeme formou rozsáhlejších výzkumných zpráv, ve spolupráci s médii i formou kratších

tiskových zpráv na našem webu. V druhé polovině roku 2022 STEM mimo jiné realizoval výzkum o tématech, která spojují nebo rozdělují českou společnost, publikovaný ve spolupráci s Aktuálně.cz jako projekt [Česko společně](#). Věříme, že hlas občanů je třeba zprostředkovávat sociologickým výzkumem průběžně a o různých tématech, aby veřejná diskuse vycházela z dat, nikoliv jen z mýtů a momentálních rozmarů.





Síť k ochraně demokracie propojuje přední expertky a experty s občanskou společností napříč republikou i názorovým spektrem. Zapojené neziskové organizace, firmy, neformální skupiny i jednotlivci spolupracují na ochraně principů demokratického právního státu a v případě potřeby jsou připraveni být na poplach.



SÍŤ K OCHRANĚ  
DEMOKRACIE

**Připojte se** do Síť k ochraně demokracie a všechny podstatné informace vám budeme posílat!



[www.ochranademokracie.cz](http://www.ochranademokracie.cz)



[Síť k ochraně demokracie](#)



[@demokracie\\_cz](#)