

# Přehled klíčových závěrů ze zpráv Pracovních skupin Fóra expertů Sítě k ochraně demokracie (za 1.1.2019 - 30.6.2019)

*Součástí Fóra expertů Sítě k ochraně demokracie jsou Pracovní skupiny, které slouží k systematickému průběžnému monitoringu hrozeb a trendů i analýze systémových slabin a potřebných změn v oblastech klíčových pro fungování demokracie v ČR. Pracovní skupiny jsou zřízeny pro následující oblasti: Obrana, bezpečnost a zahraniční věci; Ústavní systém; Státní zastupitelství a soudnictví; Lidská práva (sociální práva); Lidská práva (informační práva, účast veřejnosti na rozhodování a ochrana osobních údajů); Politické strany a volby; Veřejná správa a kontrola; Samospráva a Média. Tyto Pracovní skupiny zpracovávají každého půl roku zprávy o významných událostech, hrozbách, trendech i příležitostech pro rozvoj demokracie v rámci dané oblasti. Tento dokument představuje stručný přehled zásadních závěrů z těchto zpráv za sledované období.*

## Shrnutí hlavních závěrů

### **Obrana, bezpečnost a zahraniční věci:**

Členové pracovní skupiny upozorňují na novou legislativu v oblasti zpravodajských služeb a nedostatky české rozvojové politiky. Jako nestandardní hodnotí především zásahy prezidenta republiky do práce Bezpečnostní informační služby (BIS). V oblasti zahraniční politiky experti připomínají problematiku nominace do diplomatických pozic, aktivistické vystupování prezidenta a reaktivnost české zahraniční politiky.

### **Ústavní systém:**

Hlavní hrozbou v oblasti ústavního systému je nerespektování Ústavy ze strany prezidenta ČR Miloše Zemana. Nejvýznamnějším příkladem tohoto jednání je dvouměsíční nečinnost prezidenta ve věci odvolání ministra kultury Antonína Staňka a nečinnost ve věci jmenování nového navrženého ministra Michala Šmardy. V souhrnu jde o snahu prezidenta přesunout část politické moci od parlamentu a vlády na prezidentský úřad. Naději v této rizikové situaci přináší silná reakce veřejnosti a občanské společnosti.

### **Státní zastupitelství a soudnictví:**

Podstatnou a zároveň rizikovou událostí v oblasti justice byla nečekaná a neodůvodněná výměna na postu ministra spravedlnosti z dubna 2019. Důvodem jsou především silné pravomoci ministra spravedlnosti ve vztahu k soudnictví a státnímu zastupitelství. Tato výměna navíc přinesla změny vládní novely zákona o státním zastupitelství, které by mohly přinést posílení vlivu ministerstva. Experti dále považují za problematiku nekonání prezidenta ČR Zemana ve věci návrhu nového ústavního soudce a dále nestandardní komunikaci prezidenta a jeho kancléře směrem k některým soudcům.

### **Lidská práva (sociální práva):**

Expertí pracovní skupiny upozorňují na řadu zásadních událostí a legislativních změn, které oblast lidských práv v uplynulém období zasáhly. Kromě kritiky bezdoplatkových zón připomínají členové Pracovní skupiny například rizika novely zákona o pomoci v hmotné nouzi a novely insolvenčního zákona. Jako problematiku vnímají také vládní návrh nahradit současné dávky na pomoc s bydlením tzv. přídavkem na bydlení. Upozorní na změnu vyhlášky o vzdělávání žáků se speciálními vzdělávacími potřebami, která může mít negativní dopad na kvalitu vzdělávání těchto dětí.

### **Lidská práva (informační práva, účast veřejnosti na rozhodování a ochrana osobních údajů):**

Experti varují před negativním trendem omezování práv veřejnosti vstupovat do správních procesů a tím před ztěžováním obrany veřejného zájmu. Tento trend je patrný zejména v oblasti stavebního práva. V této souvislosti experti doporučují bedlivě monitorovat přípravu nového stavebního zákona, jehož prozatímní rysy v podobě věcného záměru schváleného vládou výrazně vychylují rovnováhu v neprospěch veřejnosti a samospráv. Dále je třeba sledovat chystané změny v oblasti práva na informace, v níž se podařilo v uplynulém monitorovacím období zabránit významnému omezení tohoto ústavně zaručeného práva, přičemž se obdobné snahy dají očekávat i do budoucna, a to nejen skrze novelu informačního zákona, ale i prostřednictvím snah o elektronizaci zdravotnictví. Ta spolu s novelou zákona o Vojenském zpravodajství zároveň představuje enormní riziko pro oblast ochrany osobních údajů. Spolu s odvrácením ohrožení práva na informace se toto právo povedlo ale i posílit, a to zavedením institutu informačního příkazu a udělením přezkumné pravomoci v dané oblasti Úřadu pro ochranu osobních údajů. Zde ale bude třeba vyhodnocovat plnění nové role s ohledem na střet agend práva na informace a ochrany osobních údajů.

### **Politické strany a volby:**

Odborníci na tuto oblast upozorňují na dlouhodobě slabé ukotvení politických stran a hnutí ve společnosti dále oslabované volebními úspěchy subjektů, které programově zpochybňují stranickou demokracii. K oslabování role politických stran přispívá i postoj zejména předsedy vlády k parlamentním procedurám a dlouhodobá snaha prezidenta republiky o posílení své role na úkor Parlamentu a vlády. Tato snaha se ve sledovaném období projevila nevolí odvolat ministra kultury na základě prezidentova výkladu Ústavy navzdory převažujícímu výkladu ústavních expertů a tlaku vládních i opozičních politických stran.

### **Veřejná správa a kontrola:**

Experti kritizují především nedokonalost současného zákona o státní službě a nekoncepční zásahy v podobě některých legislativních změn a podezřelých změn systemizace. Další rizika spatřují v problémech v podobě trestního stíhání a auditů Evropské komise, do kterých se dostal předseda vlády Andrej Babiš a společnost Agrofert, se kterou je stále úzce spojen. Zlepšení v oblasti státní správy by do budoucna mohlo přinést zavádění principů staršího služebního zákona z roku 2002, který nikdy nenabyl účinnosti.

### **Samospráva:**

Sněmovna bude v následujícím období rozhodovat o senátním vetu návrhu na snížení odměn zastupitelů samospráv v případě tzv. kumulace funkcí. V legislativním procesu se nacházel také návrh na rozšíření působnosti Nejvyššího kontrolního úřadu na některé samosprávy, v kteréžto souvislosti členové Pracovní skupiny doporučují zjednodušení a racionalizaci kontrolních mechanismů nad hospodařením samospráv. Členové pracovní skupiny ve zprávě dále doporučují podpořit meziobecní spolupráci, zahájit diskusi o mechanismu uvěřování samospráv a bedlivě monitorovat jak možné narušení dvoukolejnosti veřejné správy novým stavebním zákonem, tak novely v oblasti práva na informace a jeho implementace, a zejména pak snahy o zavedení přímé volby starostů, která by mohla negativně ovlivnit funkční systém místní samosprávy.

### **Média:**

Ve sledovaném období sice nedošlo k závažným legislativním změnám týkajících se médií, nicméně obavy o zachování nezávislosti médií vzbudily volby do rad vybraných mediálních

veřejnoprávních institucí a snahy ovlivňovat řízení České televize prostřednictvím neschválení výročních zpráv.

## 1) Události (včetně legislativních změn), které se týkají sledované oblasti a jsou z hlediska jejího fungování zásadní

### **Obrana, bezpečnost a zahraniční věci:**

V oblasti zahraniční politiky experti ve sledovaném období neidentifikovali zásadní legislativní změny. Nedošlo ani k vytváření či úpravě nelegislativních koncepčních dokumentů, jakým je například Koncepce zahraniční politiky ČR. Výraznou proměnou neprošel ani charakter a koordinace zahraniční politiky.

Jako zásadní však hodnotí **novelizaci zákona o zpravodajských službách, zákona o Bezpečnostní informační službě a zákona o Vojenském zpravodajství**. Novelizace podle expertů adekvátně reaguje na vývoj bezpečnostní situace a rozšiřuje pravomoci zpravodajských služeb, mimo jiné oprávněním přístupu do některých informačních systémů veřejné správy, k informacím bank a finančních institucí či mobilních operátorů. Současně může významně přispět k posílení mezinárodní spolupráce v této oblasti.

Experti upozorňují rovněž na přípravu nového **zákona o zbraních**, který reaguje na novelu evropské směrnice o kontrole nabývání a držení zbraní. V kontextu obranné politiky hodnotí jako významný také probíhající **proces akvizice nových vojenských transportérů a víceúčelových a bojových vrtulníků** pro Armádu ČR.

Ohledně boje s politickým extremismem bylo důležitou změnou rozhodnutí Ministerstva vnitra doplnit koncepcí vycházející z teorie extremismu konceptem *hate crime* (předsudečné nenávisti). Tento přístup, který je nyní postupně zaváděn do praxe, může dle expertů výrazně a pozitivně proměnit přístup Ministerstva vnitra i Policie České republiky k problematice politického extremismu. Zveřejněna byla také Výroční zpráva o projevech antisemitismu v ČR za rok 2018. Významné však bylo především otevření debaty týkající se definice antisemitismu, který je ve zprávě chápán velmi široce. Spory panují především v otázce zahrnutí či nezahrnutí kritiky státu Izrael do kategorie antisemitismu.

### **Ústavní systém:**

Experti považují za zásadní pro ústavní systém ve sledovaném období následující události: návrh ústavní žaloby na prezidenta ČR Miloše Zemana schválený Senátem, nečinnost prezidenta ve věci odvolání ministra kultury Antonína Staňka a jmenování nového navrženého ministra, nečinnost prezidenta ve věci jmenování chybějícího soudce Ústavního soudu, zdanění církevních restitucí a napadení zdanění u Ústavního soudu, vládní návrh na omezení práva na informace v souvislosti s implementací GDPR a přijetí etického kodexu státních zástupců.

Za společný jmenovatel velké části zásadních událostí členové Pracovní skupiny považují rostoucí politické ambice prezidenta Miloše Zemana, který se i za cenu porušování Ústavy snaží přesunout politickou moc z vlády a Parlamentu směrem k prezidentovi ČR. Pozitivně lze naopak hodnotit reakci veřejnosti. Ta si výše popsání rizika pro ústavní systém, především v oblasti nezávislosti justice, uvědomuje a je ochotná se za tyto principy postavit v hojném počtu na demonstracích po celé zemi.

### **Státní zastupitelství a soudnictví:**

Za ministra Kněžíňka došlo k posunu v přípravě **návrhu novely zákona o soudech a soudcích a návrhu novely zákona o státním zastupitelství** - tyto návrhy měly za cíl reflektovat požadavky na posílení kvality výběru soudců a vedoucích státních zástupců, stejně tak posílit nezávislost nejvyššího státního zástupce na vládě. J.Kněžíňek byl však na

konci dubna nahrazen Marií Benešovou. Tato změna, která byla oznámena den poté, co policie navrhla státnímu zastupitelství podat obžalobu na premiéra ČR v kauze Čapí hnízdo, rozproudila diskusi kolem jmenování a odvolávání vedoucích státních zástupců, včetně navrhovaných legislativních změn. Změna na ministerském postu se promítla i do novely zákona o státním zastupitelství - např. do výběrové komise pro výběrová řízení na vedoucí státní zástupce má nově Ministerstvo spravedlnosti jmenovat 3 členy z pěti, namísto původních 2 členů. V červnu byl návrh předložen do meziresortního připomínkového řízení.

V Poslanecké sněmovně se objevily dvě novely téhož zákona - od poslanců z TOP 09 a STAN (9.5.) a od Pirátů, ODS a KDU-ČSL (21.6.). Také skupina senátorů přišla se svým návrhem (10.6.).

### **Lidská práva (sociální práva):**

Členové pracovní skupiny upozorňují, že v lednu 2019 vstoupila v účinnost novela zákona o pomoci v hmotné nouzi rušící některým příjemcům příspěvků na živobytí vyplácení dávky v podobě poukázek. Jako zásadní hodnotí experti také nárůst počtu obcí, které vyhlásily tzv. bezdoplatkové zóny, jež lokálně zavádějí zákaz přiznávání nároku na dávku pomoci v hmotné nouzi doplatek na bydlení. Významnou událostí bylo v této souvislosti také zrušení plošné bezdoplatkové zóny v Kladně Krajským úřadem Středočeského kraje pro nesoulad se zákonem. Ministerstvo práce a sociálních věcí dále připravilo návrh zákona, který ruší příspěvek i doplatek na bydlení a nahrazuje je novou dávkou, tzv. přídatkem na bydlení.

V červnu 2019 vstoupila v účinnost novela insolvenčního zákona, která zpřístupní proces oddlužení většímu okruhu zadlužených osob, současně však snižuje míru jistoty zdárného oddlužení. Nárůstu se dočkalo také nezabavitelné minimum pro zadlužené osoby vydávající minimálně 25 715 korun měsíčně. Navýšení nezabavitelné částky, kterou nelze dlužníkům zabavit bez ohledu na výdělek, nyní politici diskutují v souvislosti s navýšením životního minima a zvažuje se i možnost navázat hodnotu nezabavitelné částky na minimální mzdu.

Zásadní událostí bylo také předložení vládního návrhu novely exekučního řádu, která má za cíl řešit problém vícečetných exekucí. Současně Sněmovna začala projednávat novelu občanského zákoníku týkající se exekucí vedených na nezletilé. Poslanci navrhli novelizaci antidiskriminačního zákona zavedení institutu veřejných žalob. Důležitou událostí bylo rovněž rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, který konstatoval, že podmínka sterilizace pro administrativní změnu pohlaví je v souladu s Ústavou, a rozhodnutí Nejvyššího správního soudu kritizující absenci procedury uznávání statusu osoby bez státní příslušnosti.

Členové pracovní skupiny hodnotí jako významný také nálezy Ústavního soudu týkající se diskriminace ruských občanů v přístupu k ubytovacím službám a nálezy týkající se nenávislných projevů vůči zpěvákovi Radku Bangovi. Dále také jmenování nové zmocněnkyně vlády pro lidská práva Heleny Válkové (ANO 2011). Významné byly podle expertů rovněž opakované pokusy o zvolení zástupce Veřejné ochránkyně práv a nominace Zdeňka Koudelky a Stanislava Křečka na tuto pozici.

### **Lidská práva (informační práva, účast veřejnosti na rozhodování a ochrana osobních údajů):**

Členové pracovní skupiny se shodli, že **vládní návrh novely zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím**, která byla součástí změn některých zákonů přijímaných v souvislosti se zákonem o zpracování osobních údajů, obsahoval potenciálně významné omezení práva na informace, kterému se však podařilo zabránit, a stav v oblasti dokonce zlepšit prostřednictvím zavedení institutu informačního příkazu a udělení přezkumné pravomoci ve věci práva na informace Úřadu pro ochranu osobních údajů.

Členové pracovní skupiny uvedená opatření vítají, ale upozorňují, že svěřeni agendy ochrany práva na informace do působnosti Úřadu pro ochranu osobních údajů je třeba monitorovat a vyhodnocovat, neboť v působnosti Úřadu bude docházet ke kolizi práva na informace s ochranou osobních údajů a dalšími zákonnými důvody omezení přístupu k informacím a těžko predikovat, zda bude Úřad skutečně bezezbytku hájit právě právo na informace bez nedůvodného upřednostnění práv ostatních.

Dalším legislativním návrhem, který ohrožuje ústavně zaručená práva veřejnosti, je připravovaný **nový stavební zákon**, který je pokračováním trendu změn stavebního práva, které omezují účast veřejnosti na správních procesech, a to bez zpracování analýz, které by skutečné příčiny dlouhého stavebního řízení hodnověrně popisovaly. V monitorovacím období se v prvním čtení v Poslanecké sněmovně nacházela poslanecká novela zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, kterou se navrhuje zobecnění nepřijatelnosti kasační stížnosti, což by znamenalo omezení přístupu k soudní ochraně před zásahy správních orgánů. Za zásadní událost považují členové Pracovní skupiny také předložení Návrhu **věcného záměru zákona o elektronizaci zdravotnictví**, který ohrožuje právo na soukromí i právo na informace.

Experti se dále ztotožňují se stanoviskem ICT Unie k **novele zákona č. 289/2005 Sb., o Vojenském zpravodajství**, a dalších zákonů, v němž odborníci v oblasti komunikačních technologií upozorňují na vážné nedostatky uvedené novely. Vedle jiných nedostatků a nesouladů jak s ústavním pořádkem, tak s českým právním řádem má novela umožnit zpravodajské službě plošný přístup k datové komunikaci českých občanů, ale zcela nedostatečně při tom chrání ústavně garantované právo občanů na soukromí, a to i v případě zohlednění potřeby intenzivnější obrany českého kybernetického prostoru.

#### **Politické strany a volby:**

Prezident republiky ve sledované časové periodě zasáhl do sledované oblasti politických stran svým faktickým nekonáním v případě návrhu předsedy vlády ze dne 31. 5. 2019 na odvolání ministra kultury Antonína Staňka, a to navzdory dikci čl. 74 Ústavy ČR a převažujícímu výkladu ústavních právníků. Uvedené dlouhodobé nevyhovění návrhu předsedy vlády na odvolání člena vlády hodnotí členové pracovní skupiny jako narušení principů parlamentní demokracie s klíčovou rolí politických stran a hnutí (tak, jak je náš ústavní systém koncipován), nikoli však jako zásah, který sám o sobě kriticky ohrožuje základní demokratické a právní principy či jinou součást ústavního pořádku České republiky.

#### **Veřejná správa a kontrola:**

Základní problémy státní správy vycházejí z nedostatků účinného zákona o státní službě. Služební zákon z roku 2002 byl v roce 2014 zrušen a nahrazen dnes účinným zákonem o státní službě. Došlo k oddělení personálního vedení ministerstva od politického vlivu, ovšem věcné řízení ministerstva zůstalo v rukou ministra, v jehož důsledku řízení obvykle nedosahuje vysoké profesionální kvality a státní úředníci jsou příliš brzy v rámci své kariéry vystaveni pokynům politiků.

Další klíčovou událostí je novela zákona o státní službě z počátku roku 2019. Jednou ze změn, které přinesla, bylo i zavedení jednodušší odvolatelnosti státních tajemníků vládou. Ohrožením jejich nezávislosti však může dojít k ohrožení nezávislosti celé státní správy. Dalším problémem je potenciálně zneužívaná systemizace služebních a pracovních míst.

#### **Samospráva:**

Mezi zásadní legislativní změny pro oblast samosprávy patří **novela zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím**, která byla schválena v rámci změn některých

zákonů přijímaných v souvislosti se zákonem o zpracování osobních údajů, jejichž cílem je podpora účinnosti práva na informace ve chvílích, kdy žádaný subjekt odmítá informaci vydat. Novela zavádí institut exekučně vykonatelného informačního příkazu, tzn. možnost instančně vyššího subjektu nařídít subjektu, který je o informaci žádán, informaci vydat, má-li na ní žadatel právo. Institutem disponuje nově i Úřad pro ochranu osobních údajů, kterému novela přiřkla přezkumnou pravomoc ve věci práva na informace. Ministerstvo vnitra v současné době připravuje další novelu zákona 106/1999 Sb., jejíž součástí by mělo být doplnění institutu informačního příkazu o možnost podat proti němu samosprávou námitku, pokud je žádaná informace vydávána v samostatné působnosti.

Senát v květnu 2019 **zamítl novelu zákona č. 128/2000 Sb., o obcích**, skrze níž skupina poslanců navrhla omezit odměňování uvolněných členů zastupitelstva samospráv, pokud je uvolněný člen zastupitelstva zároveň poslancem, senátorem nebo členem vlády.

V prvním čtení v Poslanecké sněmovně se ke konci monitorovacího období stále nacházely dvě **novely zákona č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu (NKÚ), a související novela Ústavy**.

Na vypořádání připomínek čekal v monitorovacím období **návrh zákona o Sbírce právních předpisů územních samosprávných celků**. Sbírka má sloužit k vyhlášení právních předpisů a zveřejňování některých dalších dokumentů samospráv a některých správních úřadů.

#### **Média:**

V legislativní rovině ve vztahu k veřejnoprávním médiím k žádným dramatickým událostem nedošlo. Pozornost však vyžadují volby do rad vybraných mediálních veřejnoprávních institucí a snahy ovlivňovat řízení České televize prostřednictvím neschválení výročních zpráv. Jako klíčové se ukázalo dění v Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR ve vztahu k volbám do RRTV, Rady ČRo, a Rady ČTK.

## **2) Případné zásahy do sledované oblasti, které by mohly ohrozit základní demokratické a právní principy či jinou součást ústavního pořádku ČR/ohrozit fungování či odolnost neziskového sektoru, nebo jeho významné podmnožiny**

#### **Obrana, bezpečnost a zahraniční věci:**

I přes přetrvávající spory mezi jednotlivými aktéry české zahraniční politiky v oblasti vztahů s nedemokratickými režimy nedocházelo v oblasti zahraniční politiky k významnějším nestandardním zásahům. Navzdory omezenému konsenzu a rozdílnosti priorit aktérů zahraniční politiky ČR nadále probíhají společná setkání ústavních činitelů k zahraniční politice, která umožňují moderovat mnohdy kontroverzní vystupování prezidenta republiky.

Jako zásadní a pro demokratické fungování státu rizikové spatřují experti snahy prezidenta politicky zasahovat do práce zpravodajských služeb, především Bezpečnostní informační služby (BIS) v souvislosti s kauzou novičok a následně ve spojení s pozicí BIS a Národního úřadu kybernetické a informační bezpečnosti (NÚKIB) vůči čínským firmám, které podle obou institucí představují pro ČR bezpečnostní hrozbu.

V oblasti politického extremismu experti upozorňují na úspěch krajní a populistické pravice ve volbách do Evropského parlamentu v některých evropských zemích a narůstání vlivu populistických stran a stran se sklony k autoritářství ve státech jako je Itálie, Velká Británie, Polsko či Maďarsko. V českém kontextu stojí za zmínku také vznik politické strany

Trikolora, která má potenciál agregovat politické přeběhlíky z okrajových částí politického spektra.

### **Ústavní systém:**

Experti se shodli, že základní demokratické a právní principy může narušit především nerespektování Ústavy prezidentem Milošem Zemanem - zejména neodvolání ministra kultury Antonína Staňka bez zbytečného odkladu v roce 2019. Mezi další významné momenty, kdy prezident Zeman v minulosti nerespektoval Ústavu, lze zařadit jmenování vlády Jiřího Rusnoka a její udržení v nedůvěře po dobu 169 dnů, neodvolání tehdejšího ministra financí Andreje Babiše bez zbytečného odkladu v době vlády Bohuslava Sobotky v roce 2017.

Další riziko představuje soustavné zneužívání úřednických pravomocí, ke kterému dochází v některých sférách veřejné správy. Ilustrativním případem je nezákonné užívání zajišťovacích příkazů ze strany finanční správy.

### **Státní zastupitelství a soudnictví:**

Vážné pochybnosti vyvolaly zejména okolnosti výměny na postu ministra spravedlnosti. Ministr spravedlnosti je v rámci českého tzv. ministerského modelu soudní správy významnou osobou, která zaručuje nezávislost soudnictví nebo naopak umožňuje politickou ingerenci. Pro zajištění nezávislosti soudnictví musí být každá změna na tomto postu mimo volební cyklus prováděna jen v nezbytných případech a musí být zcela zřejmé, z jakých důvodů se činí. To ovšem v dubnu 2019 nebylo splněno.

Připravovaná vládní novela zákona o státním zastupitelství po nástupu ministryně Marie Benešové doznala řady změn a její podoba, která byla postoupena do mezirezortního řízení, sklídila kritiku ze strany státního zastupitelství a dalších veřejných aktérů. Podle kritiků může novela ohrozit nezávislost státního zastupitelství. Problematická je především úprava složení výběrových komisí pro výběrová řízení na vedoucí státní zástupce, kde by ministerstvo mělo mít tři nominanty z pěti, přičemž jedním z nich by měl být soudce. Dále je kritizovaná úprava přechodných ustanovení, která by neúměrně zkrátila funkční období vrchním státním zástupcům a nejvyššímu státnímu zástupci.

Další významnou událostí je nekonání prezidenta republiky Miloše Zemana ve věci doplnění Ústavního soudu. Z důvodu nekonání prezidenta je tak Ústavní soud nekompletní více než sedm měsíců, přičemž od rozhodnutí Senátu o posledním návrhu je prezident nečinný již necelých šest měsíců.

Dalším rizikem je nestandardní komunikace kancléře prezidenta republiky směrem k některým soudcům. Ve dvou případech měl kancléř Mynář mimoprocesně konzultovat živý případ s ústavním soudcem Vojtěchem Šimíčkem a soudcem Nejvyššího správního soudu Josefem Baxou. V jednom případě měl prezident Zeman nabízet soudci Baxovi funkci předsedy Ústavního soudu, pokud bude v budoucnu rozhodovat podle jeho přání. Jednání prezidenta a jeho kancléře považují za nepřijatelné politici i odborná veřejnost.

### **Lidská práva (sociální práva):**

Novela zákona o pomoci v hmotné nouzi ruší některým příjemcům vyplácení dávky v podobě poukázek, řadě příjemců (např. zdravotně postiženým do 2. stupně invalidity) je však nadále dávka vyplácena poukázkami a podle expertů se jim tak dostává reálně nižší sociální pomoc, než jakou představuje životní, respektive existenční minimum.

Nerovnost v přístupu k sociální pomoci vytváří podle expertů také institut bezdoplatkových zón. Pro sociálně slabé žijící v podnájmu, na ubytovnách, v zahradních chatkách či jiných než obytných prostorech představují zóny odepření jediné pomoci s bydlením, kterou nízkopříjmovým právní řád umožňuje. V reakci na zavedení bezdoplatkových zón podali senátoři v prosinci 2017 ústavní stížnost, Ústavní soud však zatím ve věci nerozhodl. Jako

rizikový hodnotí členové pracovní skupiny také ministerský návrh nahrazující existující sociální dávky pomáhající s bydlením tzv. přídávkem na bydlení. Návrh podle expertů výrazně zpříšňuje podmínky pro získání dávky a může výrazně omezit počet příjemců, které na dávku dosáhnou. Nárok na dávku se podle něj váže na povinnost nahlášení trvalého pobytu s výjimkou umístění v pobytových sociálních službách. Dávka se tak může stát nástrojem státu k přemísťování osob z přirozeného prostředí do azylových domů, domovů pro seniory či domovů pro osoby se zdravotním postižením.

Závažná rizika spatřují členové Pracovní skupiny také v novele insolvenčního zákona. Ačkoliv nové podmínky oddlužení zjednoduší přístup dlužníků do systému oddlužení, novela vytváří značnou právní nejistotu. O tom, zda k oddlužení dojde či ne, totiž bude rozhodovat soud teprve na konci procesu, tedy většinou po pěti letech. Rozhodne-li poté soud v neprospěch dlužníka, k oddlužení nedojde a jeho majetek opět podlehne exekuci.

Úprava postihla také vyhlášku o vzdělávání žáků se speciálními vzdělávacími potřebami a žáků nadaných. Novelizace vyhlášky omezí nárok na podporu vzdělávání dětí se speciálními vzdělávacími potřebami v běžných základních školách a může potenciálně ohrozit implementaci inkluzivního vzdělávání. Ruší specializaci škol zřízených pro konkrétní druhy postižení, což v důsledku může vést k snížení kvality vzdělávání dětí se speciálními potřebami a současně umožní systematické vyčleňování žáků s poruchami učení a chování mimo běžné školy.

### **Lidská práva (informační práva, účast veřejnosti na rozhodování a ochrana osobních údajů):**

Chystaná změna stavebního práva disponuje potenciálem ohrozit základní demokratické právní principy výrazným narušením ochrany veřejných zájmů a omezením práv jednotlivců a spolků bránit svůj i veřejný zájem. Skutečnost, že vláda schválila věcný záměr stavebního zákona zpracovaný *de facto* jednou ze zájmových skupin, bez vypořádání zásadních připomínek, bez jasnější představy o klíčových aspektech chystaného zákona a bez předchozího zmapování skutečných příčin nevyhovujícího stavu, považují členové expertní skupiny za jedno z největších ohrožení blízké budoucnosti českého právního řádu.

Dále členové Pracovní skupiny upozorňují na nebezpečí potenciálně obsažené v ministerstvem vnitra připravované novele zákona o svobodném přístupu k informacím a zákona o právu na informace o životním prostředí, v níž by se opět mohla objevit ustanovení extenzivně zasahující do ústavně zaručeného práva na informace<sup>1</sup>, tak jako v příslušných částech novel některých zákonů začátkem roku 2019 přijímaných v souvislosti se zákonem o zpracování osobních údajů.

### **Politické strany a volby:**

Prezident republiky ve sledované časové periodě zasáhl do sledované oblasti politických stran svým faktickým nekonáním v případě návrhu předsedy vlády ze dne 31. 5. 2019 na odvolání ministra kultury Antonína Staňka, a to navzdory dikci čl. 74 Ústavy ČR a převažujícímu výkladu ústavních právníků. Uvedené dlouhodobé nevyhovění návrhu předsedy vlády na odvolání člena vlády hodnotí členové pracovní skupiny jako narušení principů parlamentní demokracie s klíčovou rolí politických stran a hnutí (tak, jak je náš ústavní systém koncipován), nikoli však jako zásah, který sám o sobě kriticky ohrožuje základní demokratické a právní principy či jinou součást ústavního pořádku České republiky.

### **Veřejná správa a kontrola:**

Členové expertní skupiny se shodli, že v oblasti veřejné správy a kontroly bezprostřední nebezpečí principům demokratického právního státu nehrozí. Jako potenciální riziko však



Lze označit vývoj situace ve věci auditů Evropské komise ohledně dotací poskytovaných skupině Agrofert a potenciální hrozba působení předsedy vlády na úředníky, kteří jsou na české straně zodpovědní za audity Evropské komise.

#### **Samospráva:**

Členové Pracovní skupiny v monitorovaném období nespátřují bezprostřední ohrožení demokratických principů či ústavního pořádku ČR, ale poukazují na potřebu dále monitorovat snahy o zavedení přímé volby starostů, jejíž nevhodná implementace do českého právního řádu by mohla narušit fungování územní samosprávy. Obdobně členové Pracovní skupiny doporučují monitorovat ohrožení spojeného modelu veřejné správy ze strany chystané rekodifikace stavebního práva.

#### **Média:**

Pracovní skupina upozornila zejména na volby do mediálních rad, kdy je zřejmá snaha jejich prostřednictvím uplatňovat politický vliv. Za hraniční označila zadržování a neschvalování výročních zpráv ČT, které slouží jako nástroj pro tlak na vedení médií ve prospěch určitých politických názorů či postojů. Experti také upozornili na vybraná pochybení stran veřejnoprávních médií, konkrétně například na neschopnost vedení ČRo vysvětlit zásahy proti investigativní žurnalistice.

### **3) Trendy a predikce (očekávatelné v horizontu následujících 6-12 měsíců) v rámci sledované oblasti**

#### **Obrana, bezpečnost a zahraniční věci:**

Česká zahraniční politika zůstává převážně vyhýbavá vůči globálním problémům jako je například klimatická krize či ruská agrese vůči Ukrajině. Tento trend bude zřejmě pokračovat i nadále. Negativní dopad na výkon zahraniční politiky může mít také setrvávající tendence některých politiků stavět do popředí významově zástupné otázky české zahraniční politiky, jakými je například problém imigrace.

Není rovněž vyloučeno, že bude poslanecké sněmovně předložen návrh změny článku Ústavy o vysílání ozbrojených sil mimo území ČR, jež by umožnilo vládě vysílat ozbrojené složky do zahraničí na dobu delší než 60 dní bez souhlasu zákonodárců. O této změně hovořil v květnu 2019 předseda vlády Andrej Babiš s tím, že by pravomoc schvalovat vysílání jednotek mohla přejít na Bezpečnostní radu státu. Totožný návrh byl předložen již v roce 2016 také poslankyní Janou Černochovou (ODS). Experti rovněž očekávají debaty nad legislativní úpravou působnosti Vojenského zpravodajství, a to směrem k zajišťování kybernetické obrany. Hodné pozornosti bude i projednávání návrhu zákona, který upravuje vstup do podnikání v oblasti soukromých bezpečnostních služeb.

#### **Ústavní systém:**

Experti Pracovní skupiny se shodli, že lze očekávat další kroky ze strany prezidenta ČR Miloše Zemana, které nebudou respektovat Ústavu a zároveň posilování občanských protestů a dalších aktivit občanské společnosti.

#### **Státní zastupitelství a soudnictví:**

V nadcházejícím období lze očekávat velkou diskusi nad ministerským návrhem zákona o státním zastupitelství, který obsahuje riziková ustanovení z hlediska nezávislosti a stability

státního zastupitelství. Stejně tak bude podstatné, jak se vláda vypořádá s celou řadou zásadních připomínek k návrhu novely zákona o soudech a soudcích.

Přes rizikový přístup politické reprezentace k nezávislosti justice je její pozice posílena díky zájmu veřejnosti, který nejlépe ilustrují proběhlé občanské demonstrace.

### **Lidská práva (sociální práva):**

Členové pracovní skupiny upozorňují na plánovanou novelizaci vyhlášek ke školskému zákonu, která může dále omezovat rozsah podpůrných opatření pro žáky, zejména asistenty pedagoga, a to v rozporu s nárokem plynoucím ze školského zákona. Zásadních změn naopak pravděpodobně nedozná novelizovaný insolvenční zákon

Je také možné očekávat sblížení pravidel pro oddlužení spotřebitelů s evropskou směrnicí oddlužení podnikajících osob, která nenastavuje žádnou minimální hranici a předpokládá pouze rychlé tříleté oddlužení. Pokračovat by měla reforma psychiatrické péče. Experti připomínají, že v případě navýšení hodnoty životního a existenčního minima dojde rovněž k zvýšení nezabavitelné částky a příspěvku na živobytí.

Experti rovněž předjímají možné posilování nepřátelských postojů vůči občanskému aktivismu a neziskovým organizacím, a to i v souvislosti s posilováním politických stran z okrajových částí politického spektra. Současně však vnímají i pozitivní trend v posilování politických stran, jejichž program je nakloněn lidským právům a občanské angažovanosti.

### **Lidská práva (informační práva, účast veřejnosti na rozhodování a ochrana osobních údajů):**

Za jednoznačný trend považují členové Pracovní skupiny omezování účasti veřejnosti na správních procesech a snahy o restriktce v oblasti práva veřejnosti na informace. Předpokládají také pokračování uvedeného trendu. Bude proto třeba dále bedlivě monitorovat zejména rekodifikaci stavebního práva a chystanou vládní novelu práva na informace.

Ve vztahu k právu na informace bude taktéž třeba sledovat trendy v aplikaci informačního příkazu a v přístupu Úřadu pro ochranu osobních údajů k přezkumnému řízení.

### **Politické strany a volby:**

Členové pracovní skupiny identifikují ve sledované oblasti politických stran a voleb trendy, které mohou v budoucnu vyústit v posílení moci výkonné (zejména prezidenta republiky) na úkor Parlamentu (zejména Poslanecké sněmovny), a v konečném důsledku tak narušit současnou koncepci ústavního systému České republiky jako parlamentní demokracie s klíčovou rolí politických stran a hnutí.

Významným dlouhodobým faktorem v oslabování role politických stran je jejich slabé ukotvení ve společnosti, které je dále oslabováno volebními úspěchy politických stran a hnutí, které stranickou demokracii zpochybňují.

Na reprezentativitě parlamentní demokracie se negativně podepisuje stále nízké zastoupení žen v politice.

### **Veřejná správa a kontrola:**

Státní úředníci i politici se začínají se zákonem o státní službě sžívat a státní správa se postupně konsoliduje. Tento trend však může být ohrožen nekoncepčními politickými zásahy či nevhodnými personálními změnami. Případně také novelou rozpočtových pravidel, která mění i zákon o státní službě.

### **Samospráva:**

Členové pracovní skupiny do budoucna předpokládají zvýšenou snahu místních samospráv posílit a upřesnit právo na samosprávu v Ústavě ČR a prodloužit funkční období zastupitelů samospráv ze čtyř případně až na šest let.

Dále také bude povolna pokračovat prohlubování meziobecní spolupráce, která v extrémně rozdrobené municipální struktuře významně přispívá k efektivnější správě věcí veřejných.

#### **Média:**

Na legislativní a právní úrovni nedochází k zásadnímu ohrožení nezávislosti médií. Je ale narušeno společenské klima a na politické scéně nepanuje shoda na vymezení role médií veřejné služby a metodách jejího hodnocení, což přináší nestabilitu a potenciální ohrožení v budoucnu. Z hlediska demokratických principů se nachází politická vůle bránit média v hluboké krizi.

### **4) Příležitosti ke zlepšení. Příklady dobré praxe v zahraničí, kterými bychom se mohli inspirovat, a další doporučení (zejména legislativní či exekutivní povahy) ke zlepšení fungování dané oblasti.**

#### **Obrana, bezpečnost a zahraniční věci:**

Prostor pro zlepšení se nabízí také vztahu k alokovaní prostředků na rozvojovou spolupráci. To by bylo možné zajistit zákonem, který by stanovil povinné navyšování prostředků na úroveň závazků ČR vůči EU (0,33 % HND) nebo OECD (0,7 % HND).

Experti upozorňují také na potřebu zefektivnění procesu nákupů ze strany Ministerstva obrany. V bezpečnostní komunitě panují v této souvislosti pochyby, zda Ministerstvo obrany bude schopné velké zakázky na přezbrojení armády úspěšně dokončit.

Žádoucí je i dlouho diskutovaná reforma systému zpravodajských služeb. Nedostatky leží především v oblasti kontroly a nastavení efektivní spolupráce mezi zpravodajskými službami a vládou. Ve vztahu k potřebě reformy lze podle členů Pracovní skupiny najít řadu příkladů v zahraničí. Pozitivních výsledků lze však docílit i spoluprací odborníků a vlády podobně jako v případě Auditů národní bezpečnosti, který byl vypracován na základě rozsáhlé debaty mezi experty z bezpečnostní komunity a příslušnými vládními resorty.

Z hlediska bezpečnosti a obrany je klíčové zaměřit se na snižování stále rostoucí polarizace české společnosti. Ve vztahu k deradikalizaci osob aktivních v krajně pravicových organizacích i mimo struktury krajní pravice se potom účinným nástrojem může stát podpora tzv. exitových programů, které zajišťují podporu jednotlivcům v opouštění krajně pravicové scény. Klíčová může být v tomto kontextu spolupráce s Německem, které má v této oblasti dlouhodobé zkušenosti nejen ve sféře krajní pravice, ale také s deradikalizací osob napojených na džihádistické struktury.

#### **Ústavní systém:**

Zlepšení současné situace v oblasti ústavního systému může přinést důraz na striktní uplatňování současné české i evropské právní úpravy střetu zájmu.

#### **Státní zastupitelství a soudnictví:**

Na legislativní bázi je do budoucna třeba vhodně vyřešit mechanismus výběru nových soudců a státních zástupců, který by měl být transparentní a jednotný (neměl by se lišit kraj od kraje apod.). V úvahu také připadá zavedení nejvyšší rady soudnictví, která by se na takovém výběru mohla spolupodílet. V každém případě by měla být nastavena transparentní pravidla pro výběr soudních funkcionářů co nejdříve, neboť kvůli končícím

mandátům se do dvou let uskuteční kompletní obměna vedení obou vrchních a všech krajských soudů.

Stran státního zastupitelství by měla být posílena jeho nezávislost. Je sice pravdou, že v našem odborném prostředí bývá tradičně chápáno jako součást moci výkonné, což ovšem nevylučuje, aby bylo zajištěno jeho důsledné oddělení od politiky. Jedná se ostatně o trend, který je patrný i v jiných složkách výkonné moci (lze srovnat např. snahu o odpolitizování státní správy). Navíc v některých tradičních koncepcích dělby moci byla výkonná moc členěna do více složek, někdy právě v závislosti na svém politickém, či nepolitickém charakteru. Dále by měla být všechna soudní rozhodnutí v anonymizované elektronické podobě k dispozici veřejnosti (podobně jako jsou již k dispozici rozhodnutí ÚS, NSS, NS).

### **Lidská práva (sociální práva):**

Potřebným legislativním opatřením je podle expertů zákon o sociálním bydlení, k jehož prosazení se zavázala vláda v programovém prohlášení, avšak od jeho realizace odstoupila. Žádoucí je rovněž přijetí zákona o bezplatné právní pomoci, který by podmínky nároku a poskytnutí právní pomoci upravil. Ochranu osob proti diskriminaci lze zásadně posílit navrhaným zavedením veřejných žalob. Podle členů pracovní skupiny je rovněž ve vztahu k lidským právům velmi žádoucí důsledný boj proti dezinformacím a podpora občanského sektoru ze strany státu.

### **Lidská práva (informační práva, účast veřejnosti na rozhodování a ochrana osobních údajů):**

Bude třeba vyhodnocovat, zda se vymahatelnost práva na informace skutečně zvýšila, a to zejména vytvářením a zveřejňováním statistik z této oblasti. Členové pracovní skupiny doporučují taktéž publikovat zkušenosti lidí z případů, kdy je jim jejich právo na informace upíráno, a to proto, aby se zvýšilo povědomí veřejnosti o institutech práva na informace.

### **Politické strany a volby:**

Trendu oslabování role Parlamentu na úkor prezidenta republiky lze čelit důsledným hájením a případně posilováním parlamentaristických prvků v Ústavě, potažmo v právním řádu České republiky, tzn. dodržováním ustáleného pro-parlamentaristického výkladu Ústavy a ústavních zvyklostí, popřípadě přímo jejich vymáháním, zejména trváním Poslanecké sněmovny na své kontrolní a legitimizační roli vůči vládě. Důležité je také neustálé vyvíjení úsilí o zakotvování politických stran ve strukturách společnosti.

Pro posílení role žen v zastupitelských orgánech se v zahraničí osvědčil systém kvót, ovšem uplatňovaný dobrovolně uvnitř politických stran.

### **Veřejná správa a kontrola:**

Ke zlepšení fungování státní správy by pravděpodobně mohlo vést postupné zavádění principů staršího služebního zákona z roku 2002. K takovým změnám je však v současnosti malá politická vůle.

### **Samospráva:**

V oblasti meziobecní spolupráce (a to i mezinárodní) členové Pracovní skupiny doporučují zpřesnit a rozšířit její parametry v zákoně o obcích tak, aby se stala jednodušší a výhodnější, neboť se vzhledem k obecnému odporu ke slučování obcí navzdory české extrémně fragmentované struktuře samospráv jeví cesta prohlubování dobrovolné spolupráce mezi obcemi jako nejvhodnější řešení problémů zejména malých obcí.

Členové Pracovní skupiny doporučují v souvislosti s problémem rozdrobenosti sídelní struktury a strukturálními problémy malých obcí také zahájit diskusi o možnosti zřízení (státní) instituce, která by úvěrovala municipality a případně na ně i dohlížela, čímž by se mohlo lépe předcházet možnému kritickému zadlužení malých obcí.

Místní rozvoj doporučují členové Pracovní skupiny podpořit také investicemi do lidského kapitálu na úrovni obcí.

### **Média:**

Klíčová je kultivace a moderování debaty o roli a hodnocení médií veřejné služby, kterou mají mít v gesci především volení zástupci – poslanci, senátoři. Prvním krokem by mělo být, aby tato diskuze byla na ploše Poslanecké sněmovny či Senátu systematicky moderována, aniž by z diskuze byla vyčleňována některá ze stran. Mělo by se jít ke konsenzu, ke hledání shody, nikoliv k zajištění problematiky médií ve prospěch politických cílů.

## **Citace vybraných členů pracovních skupin**

### **Obrana, bezpečnost a zahraniční věci:**

*„Jako bezprecedentní a pro českou demokracii navýsost nebezpečné považuji neopodstatněné hanlivé výroky prezidenta republiky Miloše Zemana na adresu českých zpravodajských služeb. Nejedná se zde však pouze o prezidentův negativní názor (na který má plné právo), ale především o snahy ovlivňovat práci českých zpravodajských služeb, resp. do jejich práce politicky zasahovat. A to je v demokratickém státě zcela nepřijatelné.“*  
(Jan Paďourek, CEVRO Institut)

### **Ústavní systém:**

*„Pro oblast ústavního systému považuji dále za zásadní problém podání návrhu na obžalobu premiéra, protože to může mít vliv na způsob výkonu jeho funkce: může mít snahu ze své pozice průběh trestního stíhání ovlivňovat nebo zasahovat do nezávislosti státního zastupitelství či soudnictví.“* (Maxim Tomoszek, ústavní právník, PF UPOL)

### **Státní zastupitelství a soudnictví:**

*„Ne všechny problematické situace, na které mohou soudci a státní zástupci v praxi narazit, je možné a vhodné upravovat právem. Proto je třeba rozvíjet i jejich vzdělávání v oblasti profesní etiky, které by se mělo stát povinnou součástí právního vzdělávání. Již na jednotlivých právnických fakultách je třeba otevírat diskuze o profesně-etických dilematech, jakož i o samotném problému nezávislosti soudců, státních zástupců, justice jako celku.“* (Martin Hapla, PF MU)

### **Veřejná správa a kontrola:**

*„Ve státní správě trvá zásadní problém v tom, že platný služební zákon nedává státním tajemníkům na ministerstvech odpovědnost za chod ministerstva a podřizuje státní úředníky politikům bezprostředně.“* (Edvard Outrata, bývalý vysoký státní úředník v Kanadě a v ČR)

### **Politické strany a volby:**

*„Dílním problémem, který v konečném důsledku implicitně narušuje stranickou demokracii, tj. klíčovou roli politických stran v politickém systému, je liknavý postup prezidenta republiky ke jmenování ministrů.“* (Vlastimil Havlík, politolog FSS MUNI)

## **Samospráva:**

*„Je třeba bedlivě sledovat nevhodnou implementaci přímé volby starostů do českého právního řádu, která by mohla rozbít současné funkční demokratické principy územní samosprávy. Pouhá změna typu volby starostů by mohla vést k problémům a zablokování funkčnosti místních samospráv, mohlo by dojít k tzv. kohabitaci přenesené na komunální úroveň (přímo zvolený starosta by neměl oporu ve zvoleném zastupitelstvu), což by mohlo zablokovat akceschopnost obce. Takové příklady známe z mnoha municipalit na Slovensku.“ (Tomáš Havel, právník a politolog)*

## **Lidská práva (informační práva, účast veřejnosti na rozhodování a ochrana osobních údajů):**

*„Podstatou politických práv je možnost jedince zasahovat do věcí veřejných. Návrhy, které pod pláštěm zjednodušení a zrychlení povolování stavebních záměrů prosazují právně avanturistická řešení, by mohly vést ke kolapsu celého systému, v každém případě pak jednostranně ohrožují zájmy všech těch, kteří v daném místě stavbu nechtějí – třeba proto, že chtějí zachování příznivějšího životního prostředí. Na ústavní úrovni je zakotveno právo na příznivé životní prostředí, na ochranu zdraví, nikoli právo stavět a ekonomicky profitovat.“ (Jitka Jelínková, právnička)*

## **Členové Pracovních skupin Fóra expertů Sítě k ochraně demokracie**

### **Obrana, bezpečnost a zahraniční věci:**

Vít Dostál  
Jan Charvát  
Luděk Michálek  
Jan Paďourek

### **Ústavní systém:**

Marek Antoš  
Karel Eliáš  
Maxim Tomoszek

### **Státní zastupitelství a soudnictví:**

Martin Hapla  
Věra Nováková  
Lukáš Kraus

### **Lidská práva (sociální práva):**

Martin Šimáček  
Alena Zieglerová  
Šárka Dušková

### **Lidská práva (informační práva, účast veřejnosti na rozhodování a ochrana osobních údajů):**

Jan Vobořil

Miloš Tuháček  
Jitka Jelínková

**Politické strany a volby:**

Vlastimil Havlík  
Tomáš Lebeda  
Michal Pink

**Veřejná správa a kontrola:**

Edvard Outrata  
Jiří Žežulka  
Ondřej Závodský  
Ivan Přikryl

**Samospráva:**

Tomáš Havel  
Jakub Hornek  
Petr Jüptner

**Média:**

Jan Motal  
Oldřich Vágner