

Nedopustíme orbánizaci Česka

Potřebujeme svobodné neziskovky, i když je nemusíme mít rádi

21. ZÁŘÍ 2026 – Od Ruska přes Maďarsko až po Jižní Ameriku sahají vlády po stejném nástroji: zákonům proti neziskovým organizacím. Mechanismus je pokaždé stejný a jeho účinek také – stigmatizace, odliv financování a postupné umlčení hlasů, které vládě nejsou pohodlné. Česká vláda na jaře zvažovala vlastní verzi tohoto zákona, inspirovanou právě těmito vzory.

Tato analýza prochází zkušenost osmi zemí, které si podobným zákonem prošly už před námi, a ukazuje, co čeká Česko, pokud se vydá stejnou cestou – od přímých ekonomických nákladů přes oslabení investičního prostředí až po ztrátu institucí, na nichž stojí důvěra občanů ve stát. Svobodná občanská společnost není luxus, který si demokracie může dovolit škrtnout z rozpočtu. Je to podmínka, bez které demokracie i prosperita přestávají fungovat.

Jana Galvis

Jana Galvis je ekonomka a analytička Institutu liberálních studií, zabývá se hospodářskou politikou, e-commerce a Latinskou Amerikou.

Martin Pánek

Martin Pánek je ředitel Institutu liberálních studií. Zabývá se mj. obranou občanských svobod.

Institut liberálních studií

Český nezávislý think-tank založený v červenci 2020, navazující na tradice českého liberálního myšlení.

Svoboda jednotlivce, volný trh, malý stát a mír.

Obsah

Executive Summary.....	3
Úvod	4
1. Totalitní inspirace.....	6
1.1. Co český návrh obsahuje	8
2. Proč populističtí politici útočí na neziskové organizace.....	13
2.1. Skrytý zahraniční vliv je reálný problém – avšak ne ten, který tento zákon řeší.....	13
2.2. Politická logika hledání nepřítele	14
2.3. Kontrola moci jako zdroj napětí	15
2.4. Neziskovka není nepřítel	15
2.5. Politické neziskovky	16
3. Zkušenosti ze zahraničí: Zákon jako nástroj utlumu.....	19
3.1. Autocenzura neboli <i>chilling effect</i>	19
3.2. Rusko	21
3.3. Maďarsko	21
3.4. Kyrgyzstán.....	23
3.5. Gruzie	24
3.6. Slovensko	24
3.7. Nikaragua.....	25
3.8. Venezuela.....	26
3.9. Salvador.....	27
3.10. USA: FARA.....	27

3.11.	Společný mechanismus: tři typy tlaků	30
4.	Ekonomická role občanské společnosti v České republice.....	31
4.1.	Kdo jsou skutečné neziskovky.....	33
5.	Přímé a nepřímé ekonomické dopady regulace.....	35
5.1.	Přímé náklady	35
5.2.	Nepřímé náklady: kdo zaplatí služby	35
6.	Systémové ekonomické dopady: demokracie jako ekonomické aktivum.....	36
6.1.	Investiční prostředí a korupce.....	36
6.2.	Reputace země	37
7.	EU zákon o zahraničním vlivu už řeší. Česká vláda si vybrala jiný vzor.....	38
	Závěr: Svoboda není luxus, je to podmínka prosperity	39

Executive Summary

Tato analýza zkoumá návrh zákona o registru organizací se zahraničními vazbami, který na jaře 2026 připravila poradkyně premiéra Natálie Vachatová, a širší tlak na neziskový sektor, jehož je tento návrh jen jednou součástí. Návrh byl v březnu 2026 mj. po masové demonstraci na pražské Letné formálně odložen, avšak nebezpečí tedy nepominulo. Přesunulo se z jednoho viditelného útoku k několika tišším.

Analýza ukazuje, že podobné zákony nejsou českým unikátem, ale opakujícím se vzorcem: v posledních letech je přijalo osm zemí – Rusko, Maďarsko, Slovensko, Kyrgyzstán, Gruzie, Nikaragua, Venezuela a Salvador, přičemž ve všech případech zdůvodnění znělo stejně (transparentnost, ochrana před zahraničním vlivem) a skutečný efekt byl také stejný: stigmatizace, odliv financování a postupné umlčování nepohodlných hlasů. Politická věda tento mechanismus označuje jako *autokratický legalismus* – oslabování demokratických kontrolních institucí prostředky, které samy o sobě vypadají legálně a legitimně. V populární literatuře se v evropském kontextu používá slovo „orbánizace“ podle maďarského autokratického premiéra Viktora Orbána.

Podle dat Českého statistického úřadu zaměstnává neziskový sektor v Česku více než 120 tisíc pracovníků a podílí se přibližně 1,8 % na tvorbě HDP. Jde tedy také o podstatnou část ekonomiky, kterou vláda podkopává.

Analyzujeme:

- srovnatelné zákony v osmi zemích a společný mechanismus, kterým fungují
- *chilling effect* jako nástroj umlčování bez nutnosti přímého zákazu – včetně konkrétních českých případů z obou posledních vlád
- proč populističtí politici cílí na neziskový sektor
- ekonomické dopady – přímé (administrativní náklady, odliv financování) i systémové (investiční klima, kvalita institucí)
- maďarskou zkušenost jako varování i jako připomínku, že autokratický legalismus není nevratný proces

Naše doporučení:

- nepřijímat žádnou obdobnou náhradu za odložený návrh
- inspirovat se evropským přístupem, který cílí na skutečný problém – skrytý lobbying cizích státních aktérů bez stigmatizace celého neziskového sektoru
- posílit transparentnost prostřednictvím cílených nástrojů, nikoli plošné stigmatizace sektoru
- udržet veřejnou pozornost i poté, co nejviditelnější verze návrhu zmizí ze stolu

Disclaimer: Institut liberálních studií je nestátní, nezávislá, nezisková organizace. Nepřijímá veřejné dotace a neuchází se o ně. Dostává dary také ze zahraničí a podílí se na projektech financovaných také zahraničními partnery. Akceptuje však finance pouze bezpodmínečné, tj. bez instrukcí o tom, jak mají znít nebo vyznít jeho výstupy.

Úvod

V českém veřejném prostoru se letos objevila debata o návrhu zákona, který by zavedl registr organizací se zahraničními vazbami. Návrh, ke kterému se hrdě hlásí poslanec Jindřich Rajchl, a který dle metadat a investigace novinářů ze *Seznam Zpráv* připravila poradkyně premiéra pro svobodu projevu Natálie Vachatová,¹ je prezentován jako opatření na zvýšení transparentnosti financování neziskovek. Ve skutečnosti však zapadá do širšího trendu legislativních opatření, která se v posledních letech objevila v několika zemích a jejichž společným jmenovatelem je omezování prostoru pro občanskou společnost a nezávislou veřejnou debatu.

Je ironií, že právě Vachatová má v gesci radit premiérovi ohledně svobody projevu, ovšem připravovaný návrh zákona svobodu projevu omezuje. Je rovněž ironií, že se na jeho vzniku podílejí osoby, u kterých jsou právě nejasné finanční vazby a podezření, že přijímají finance ze zahraničí – z Ruska.

Tato studie si neklade za cíl jen polemizovat s politickými záměry. Klade si otázku, která v debatě téměř nezazněla: co bude takový zákon stát? Zejména morálně a demokraticky – ale také ekonomicky – v pracovních místech a ve službách, které dnes fungují a zítra nemusejí.

Demokracie není jen politický systém. Je to institucionální infrastruktura moderní ekonomiky. Ekonomičtí nobelisté Daron Acemoglu a James Robinson ve své knize *Proč státy selhávají* ukazují, že dlouhodobá prosperita zemí nezávisí primárně na geografii, kultuře nebo přírodních zdrojích, ale na typu institucí, které si vytvoří.² *Inkluzivní* instituce – takové, které rozptylují moc, chrání vlastnická práva široké skupině lidí a umožňují, aby byla moc reálně zpochybnitelná a vyměnitelná³ – vytvářejí prostředí, kde se investice, inovace a podnikání vyplácí komukoliv, ne jen úzké skupině napojené na režim. *Extraktivní* instituce naopak koncentrují moc a její výnosy v rukou malé elity, a byť mohou krátkodobě zaznamenat růst – typicky tažený vytěžováním zdrojů nebo direktivní industrializací, není tento růst udržitelný, neboť nikdo mimo vládnoucí skupinu nemá jistotu, že si své investice bude moci ponechat.

¹ Seznam Zprávy: *Po vzoru Ruska. Babišova poradkyně tvoří s poslanci SPD zákon proti neziskovkám*, <https://www.seznamzpravy.cz/clanek/domaci-kauzy-po-vzoru-ruska-babisova-poradkyne-sepsala-s-rajchlem-zakon-proti-neziskovkam-301146>

² Daron Acemoglu & James Robinson: *Proč státy selhávají: Kořeny moc, prosperity a chudoby*. 2015. Česky vydalo Argo/Dokořán.

³ „Demokracie je systém, ve kterém strany prohrávají volby.“ Adam Przeworski: *Democracy and the Market: Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*

Nezávislá občanská společnost je podle této logiky přímou součástí inkluzivní institucionální infrastruktury – je jedním z mechanismů, které zpochybňují moc i mimo volební cyklus. Oslabování neziskového sektoru proto není izolovaný zásah do jedné oblasti veřejného života. Je to krok směrem k extraktivnějšímu modelu státu – a s ním jde ruku v ruce nižší dlouhodobá prosperita.

1. Totalitní inspirace

Podobné zákony vznikly např. v Rusku, Slovensku, Maďarsku, Kyrgyzstánu, Gruzii, Nikaragui, Venezuele a Salvadoru. Ve státech, které jsou v žebříčcích demokracie a svobody daleko za Českou republikou. A proto by jakákoli legislativní inspirace v těchto zemích měla být varovným signálem.

Pro srovnání zemí jsme vybrali tři renomované zdroje. *Democracy Index* od Economist Intelligence Unit, *Human Freedom Index* od Cato Institutu a *Freedom in the World* od Freedom House. Všechny tři se i přes odlišná kritéria na pořadí svobody ve vybraných zemích vesměs shodují, variace nastává až u těch nejméně svobodných, ve kterých jsou rozdíly v setinách bodu.

Není bez zajímavosti, že ve dvou *nejméně nesvobodných* zemích byly obdobné návrhy zrušeny. Na Slovensku jeho vlastním Ústavním soudem, v případě Maďarska musel zasahovat až Soudní dvůr Evropské unie. Dodejme, že data, na jejichž základě jsou žebříčky sestavovány, mají zpoždění, takže nezachycují nejaktuálnější změny situace, což je relevantní zejména v případě Gruzie.

Tabulka 1.1: Stav demokracie a svobody v zemích s obdobným zákonem

Země	Democracy Index 2024	Human Freedom Index 2025	Freedom in the World 2026
Česko	8,08 full democracy	8,82 1st quartile	95 free
Slovensko (zde zrušeno)	7,21 flawed democracy	8,14 1st quartile	88 free
Maďarsko (zde zrušeno)	6,51 flawed democracy	7,37 2nd quartile	65 partly free
Gruzie	4,70 hybrid regime	7,52 2nd quartile	51 partly free
Salvador	4,61 hybrid regime	6,88 3rd quartile	42 partly free
Kyrgyzstán	3,52 authoritarian regime	6,43 3rd quartile	25 not free
Nikaragua	2,09 authoritarian regime	4,85 4th quartile	14 not free
Venezuela	2,25 authoritarian regime	4,44 4th quartile	13 not free
Rusko	2,03 authoritarian regime	4,86 4th quartile	12 not free

Zdroje v pozn. pod čarou na další straně.⁴

Rusko, Kyrgyzstán, Gruzie, Maďarsko, Slovensko i jihoamerické státy zdůvodňovaly potřebu zákona téměř stejným způsobem jako předkladatelé českého zákona: nutností chránit stát před zahraničním vlivem a zvýšit transparentnost organizací, které přijímají finance ze zahraničí. Praxe však ukázala, že jejich skutečný efekt byl jiný. Tato legislativní opatření se postupně stala nástrojem, který umožňuje stigmatizovat občanské organizace, omezovat jejich financování a vytvářet prostředí nedůvěry vůči každé instituci, která není pod přímou kontrolou státu.

„Máme přímou zkušenost s tím, co se stane, když stát označí nezávislou organizaci za hrozbu jen proto, že spolupracuje se zahraničními partnery. Děje se to v diktaturách a autoritářských režimech – v Rusku, Bělorusku, Venezuele, Ázerbájdžánu, Kyrgyzstánu a dalších zemích, kam bychom se přijetím podobného zákona přiblížili. Kdokoli říká, že nechce Putinův vliv v Česku, by měl být první, kdo odmítá kopírovat Putinův zákon. V ruském registru zahraničních agentů jsou dnes vědci, novináři, ekologové – nebo organizace *Memorial*, která 30 let dokumentovala oběti stalinských gulagů,“ uvedl mluvčí *Člověka v tísní* Tomáš Urban.⁵

Zkušenost zemí, které podobné zákony přijaly, ukazuje ještě jednu důležitou věc. Oslabování občanské společnosti není pouze problémem demokracie. Je to také problém ekonomiky.

Moderní ekonomiky totiž nestojí pouze na trhu a státu. Opírají se také o třetí pilíř – občanskou společnost. Neziskové organizace poskytují sociální služby, podporují vzdělávání, provozují výzkumné projekty, organizují komunitní aktivity a často suplují služby, které by jinak musel zajišťovat stát, či které by jinak bez občanské společnosti poskytovány nebyly – a o to by celková společnost byla chudší. Neziskové organizace také vytvářejí prostředí veřejné kontroly a důvěry, které je pro fungování tržní ekonomiky klíčové.

⁴ Economist Intelligence Unit: *Democracy Index 2025*, <https://www.eiu.com/n/campaigns/democracy-index-2025/>, data k zhlédnutí na https://en.wikipedia.org/wiki/The_Economist_Democracy_Index
Cato Institute: *Human Freedom Index*, <https://www.cato.org/human-freedom-index/2025>
Freedom House: *Freedom in the World: Countries and Territories*,
<https://freedomhouse.org/country/scores>

⁵ Seznam Zprávy: *Po vzoru Ruska. Babišova poradkyně tvoří s poslanci SPD zákon proti neziskovkám*, <https://www.seznamzpravy.cz/clanek/domaci-kauzy-po-vzoru-ruska-babisova-poradkyne-sepsala-s-rajchlem-zakon-proti-neziskovkam-301146>

Když stát začne tento sektor systematicky oslabovat, dopady se neomezí pouze na několik organizací nebo aktivistů. Dopady se postupně promítnou do širšího ekonomického systému: do kvality veřejných služeb, do investičního prostředí i do důvěry v instituce.⁶

Historická zkušenost ukazuje jednoduché pravidlo: země, které omezují občanskou společnost, téměř vždy zároveň oslabují vlastní ekonomický potenciál. A naše historie by mohla být odstrašujícím příkladem – v době vlády Komunistické strany byla občanská společnost rozvrácená. A to přispělo k chudobě ekonomické, ale také morální a duševní.

Tento vzorec má v politické vědě i právní teorii jméno. Americká politoložka Kim Lane Scheppeleová jej označila termínem *autokratický legalismus* – strategie, při níž zvolení lídři nepotřebují převrat ani otevřené porušení ústavy. Stačí jim využít samotné právo: přijímat zákony, které formálně vypadají legitimně, ale jejichž skutečným účelem je oslabit instituce schopné kontrolovat výkonnou moc – soudy, média a občanskou společnost.⁷ Maďarsko označuje Scheppeleová za svůj „archetypální případ“. Právě proto, že autokratický legalismus se odehrává v mezích práva a prochází parlamentem s formální většinou, je zevnitř obtížně rozeznatelný a lze jej snadno zlehčit jako „jen další zákon“. Země popsané v této kapitole nejsou náhodnou sbírkou anekdot – jsou dokumentovanými případy jednoho a téhož mechanismu.

1.1. Co český návrh obsahuje

V uniklém návrhu stojí:

„Zahraničními vazbami se pro účely tohoto zákona rozumí jakýkoli vztah, spojení nebo uspořádání, které se projevuje na území České republiky nebo ve vztahu k České republice a které je spojeno s výkonem činnosti ve veřejném, politickém, mediálním, vzdělávacím, akademickém nebo jiném obdobně významném společenském prostoru, je financováno, podporováno nebo jinak umožněno zahraničním subjektem a je svou povahou, rozsahem nebo systematickostí způsobilé přímo nebo nepřímo ovlivnit veřejné mínění, veřejnou debatu, politické procesy nebo rozhodování orgánů veřejné moci.“

⁶ OECD: *Government at a Glance 2025: 2.2. Drivers of trust in public institutions*, https://www.oecd.org/en/publications/2025/06/government-at-a-glance-2025_70e14c6c/full-report/drivers-of-trust-in-public-institutions_fe2b7742.html

⁷ Kim Lane Scheppele: *Autocratic Legalism*, https://lawreview.uchicago.edu/sites/default/files/11%20Scheppele_SYMP_Online.pdf

Návrh zákona počítá se vznikem nového registru, do kterého by se povinně zapisovaly subjekty, které využívají zahraniční financování nebo mají jinou zahraniční vazbu a zároveň působí ve veřejném prostoru v Česku. Registr by spravovalo ministerstvo spravedlnosti, které by zároveň vykonávalo dozor, projednávalo přestupky a ukládalo sankce, píše Novinky.cz.⁸

Jedním z nejspornějších prvků návrhu je požadavek uvést „konečného politického beneficianta“. V registru by musel být uveden zahraniční subjekt, který z dané činnosti „objektivně získává politický, strategický nebo mocenský prospěch“, a to i bez přímého právního vztahu. Problém je v tom, že určovat, kdo z nějaké veřejné aktivity nakonec politicky těží, je v praxi velmi komplikované až nemožné. (Tamtéž)

Za nesplnění povinností hrozí pokuty až:

- 1 milion korun za méně závažná administrativní porušení,
- 5 milionů korun za neoznámené či obcházené vazby,
- 10 milionů korun za nepravdivé údaje nebo zatažení skutečného majitele či zahraničního podporovatele,
- 15 milionů korun za nesplnění povinnosti zápisu.
- U firem může pokuta dosáhnout také až 10 % obrátu, pokud je to víc.

„Navzdory drakonickým pokutám a šíři povinností, které chtějí autoři na organizace uvalit, draft zdůvodňuje jen obecně, proč je zákon potřeba, a nepodkládá to žádnými daty či studiemi,“ uvádějí Seznam Zprávy.⁹

Argument o nutnosti zvýšit transparentnost navíc přehlíží, že velká část toho, co zákon slibuje, už dnes v České republice platí. Spolky a nadace jsou zapsány ve veřejném rejstříku vedeném rejstříkovými soudy, přístupném komukoliv na or.justice.cz. Musí zveřejňovat účetní závěrky a výroční zprávy ve sbírce listin. Od ledna 2021 mají navíc povinnost zapisovat své skutečné majitele do evidence skutečných majitelů podle zákona č. 37/2021 Sb., což býval veřejně

⁸ Novinky.cz: *Přehledně: Co obsahuje připravovaný zákon o neziskovkách*, <https://www.novinky.cz/clanek/domaci-prehledne-co-obsahuje-pripravovany-zakon-o-neziskovkach-40568080>

⁹ Seznam Zprávy: *Po vzoru Ruska. Babišova poradkyně tvoří s poslanci SPD zákon proti neziskovkám*, <https://www.seznamzpravy.cz/clanek/domaci-kauzy-po-vzoru-ruska-babisova-poradkyne-sepsala-s-rajchlem-zakon-proti-neziskovkam-301146>

přístupný rejstřík, ale v návaznosti na judikaturu SDEU byl přístup veřejnosti k němu omezen.¹⁰ Nejde tedy o transparentnost vůči veřejnosti v tom smyslu, jaký si bere za vzor navrhovaný zákon o zahraničních vazbách – jde o evidenci vedenou státem pro účely, které SDEU sám označil za legitimní jen v omezeném rozsahu. To je dobrá připomínka i pro autory návrhu: český stát už jednou narazil na ústavní a unijní limity toho, kolik transparentnosti lze na soukromé subjekty uvalit, než už jde o neoprávněný zásah do jejich práv.

Další vývoj tuto analýzu jen potvrzuje. Návrh registru byl v březnu 2026 po masivní veřejné mobilizaci – mj. demonstraci na pražské Letné, na niž podle odhadů organizátorů dorazilo na 250 tisíc lidí – formálně odložen.¹¹ ¹² Vláda ale zároveň oznámila, že místo registru prosadí formou vyhlášky veřejný registr všech dotací pro neziskové organizace z veřejných rozpočtů. A poslanec Jindřich Rajchl slíbil návrh předložit sám za sebe.¹³

K administrativní zátěži neziskovek navíc přispívá i lobbistický zákon účinný od 1. července 2025, jehož registrační a oznamovací povinnosti jsou formulovány dostatečně široce, aby mohly zasáhnout i běžnou advokační činnost neziskovek.¹⁴ Odložení původního návrhu je důkazem, že veřejný tlak funguje. Není to ale důkaz, že nebezpečí pominulo – je to důkaz, že se přesunulo z přímého útoku k pomalejšímu, méně viditelnému zatěžování stejného sektoru.

Registr organizací se zahraničními vazbami navíc nebyl jediným frontovým bodem. V dubnu 2026 předložilo ministerstvo kultury návrh na zrušení systému koncesionářských poplatků pro Českou televizi a Český rozhlas a jeho nahrazení pevnou roční dotací ze státního rozpočtu –

¹⁰ Finanční analytický úřad: *Informace ke znepřístupnění evidence skutečných majitelů veřejnosti*, <https://www.fau.gov.cz/assets/cs/cmsmedia/Souhrnn%C3%Ag%20informace%20k%20ESM.pdf>

¹¹ Seznam Zprávy: *Babiš se z toho nerozbrečí, ale nebudeme jako ovce*, “zaznělo mezi lidmi na Letné”, <https://www.seznamzpravy.cz/clanek/domaci-politika-babis-se-z-toho-nerozbre-ci-ale-nebudeme-jako-ovce-zaznelo-mez-i-lidmi-na-letne-302325>

¹² Seznam Zprávy: *Tejc: Zákon proti neziskovým organizacím nechystá ministerstvo ani vláda*, <https://www.seznamzpravy.cz/clanek/domaci-politika-tejc-zakon-proti-neziskovym-organizacim-nechysta-ministerstvo-ani-vlada-302456>

¹³ Seznam Zprávy: *Předložím to i bez Babiše, hrozí Rajchl. Bič na neziskovky rozhádal koalici*, <https://www.seznamzpravy.cz/clanek/audio-podcast-vlevo-dole-predlozim-to-i-bez-babise-hrozi-rajchl-bic-na-neziskovky-rozhadal-koalici-302527>

¹⁴ Svět neziskovek: *Neziskovky a nový zákon o lobbování: pravidla, povinnosti, příležitosti*, <https://www.svetneziskovek.cz/management/neziskovky-a-novy-zakon-o-lobbovani-pravidla-povinnosti-priležitosti>

při současném snížení rozpočtu České televize o miliardu Kč a Českého rozhlasu ze 400 milionů Kč.¹⁵ Mezinárodní organizace na ochranu novinářů návrh označily za připravený „bez řádné konzultace s mediálními experty a zástupci občanské společnosti“ a upozornily na jeho možný rozpor s unijním Aktem o svobodě médií.¹⁶ Vláda zákon přesto v červnu 2026 schválila, navzdory stávkám zaměstnanců veřejnoprávních médií a veřejným protestům. Kombinace návrhu na registr neziskovek a přestavby financování veřejnoprávních médií během jediného volebního období není náhodná shoda dvou nesouvisejících kauz. Je to přesně ta kombinace – tlak na občanskou společnost a tlak na nezávislá média současně, kterou tato studie dokumentuje jako standardní součást autokratického legalismu v jiných zemích. Rozdíl je v tom, že tentokrát se to děje doma.

Česká televize a Český rozhlas by ideálně měly být zprivatizovány; nesouhlasíme s tím, že stát má provozovat média,¹⁷ natož v době tak decentralizované distribuce informací. Avšak pokud to stát již dělá, mají být tato média nezávislá na aktuální vládě, proto je krok Babišovy vlády krokem špatným (autokratičtější) směrem.

Proto je důležité o podobných legislativních návrzích mluvit nejen jako o otázce hodnot nebo ideologie, ale také jako o otázce ekonomických nákladů. Každý zásah do fungování občanské společnosti totiž vytváří náklady, které někdo musí zaplatit – ať už ve formě vyšších výdajů státu, ztracených investic, nebo oslabení institucí, na nichž stojí dlouhodobý ekonomický růst.

Cílem této analýzy není pouze polemika s konkrétním návrhem legislativy. Jejím cílem je ukázat širší souvislost: že ochrana demokratických institucí není pouze morální nebo politickou otázkou, ale také otázkou ekonomické racionality.

Demokracie totiž není jen politický systém. Je to také institucionální infrastruktura moderní ekonomiky. A každé její oslabování má svou cenu.

¹⁵ Médiář: Poplatky letos skončí. Pak ČT a Český rozhlas dostanou miliardy ze státního rozpočtu, <https://www.mediar.cz/poplatky-letos-skonci-pak-ct-a-cesky-rozhlas-dostanou-miliardy-ze-statniho-rozpocetu/>

¹⁶ International Press Institute: Czech Republic: Public media funding bill raises concerns over compatibility with EMFA, <https://ipi.media/czech-republic-public-media-funding-bill/>; Reporters Without Borders: Czechia: Government's chaotic reform of public broadcasters raises alarm, <https://rsf.org/en/czechia-government-s-chaotic-reform-public-broadcasters-raises-alarm-rsf-and-partners-call-european>

¹⁷ Martin Pánek: Česká televize: Jedna televizní debata za třicet miliard, <https://inlist.cz/ceska-televize-jedna-televizni-debata-za-tricet-miliard/>

2. Proč populističtí politici útočí na neziskové organizace

V debatě o zákonech zaměřených na neziskové organizace se zahraničním financováním zaznívá silná politická rétorika. Neziskovky jsou vykreslovány jako skupiny aktivistů financovaných ze zahraničí, kteří zasahují do domácí politiky nebo prosazují cizí zájmy. Opakovaně se tak vyjadřují přední představitelé státu – premiér Andrej Babiš, předseda sněmovny Tomio Okamura, ministr Petr Macinka, poslanci Jindřich Rajchl, Filip Turek, senátorka Jana Zwyrtková Hamplová, ale i bývalí politici Václav Klaus či Markéta Šichtařová.

„[Trump] vyhladí neziskovky, které parazitují na státním rozpočtu ve jménu fašizujících ideologií. Co brání nám, abychom se chovali stejně pragmaticky? Ano, jsou to ty ideologie, které nám tu šíří různí sorosovci a nejrůznější Aspen instituty,“ řekl 9. září 2025 Tomio Okamura na plénu Poslanecké sněmovny.¹⁸

„Děti na základních školách musí být rovněž uchráněny od aktivity progresivistických neziskovek,“ píše se ve volebním programu *Motoristů*.¹⁹

Premiér Babiš opakovaně označuje Transparency International za „zkorumpovanou neziskovku“.²⁰

Je však nutné si přiznat základní fakt: neziskový sektor je velmi různorodý a zahrnuje tisíce organizací věnujících se sociálním službám, vzdělávání, sportu, péči o kulturní dědictví nebo komunitním projektům. Většina z nich nemá s politickým aktivismem nic společného. Ovšem politici neziskové organizace nerozlišují a tlak na neziskovky nejenom v podobě diskutovaného zákona by takzvaně vylil s vaničkou i dítě.

2.1. Skrytý zahraniční vliv je reálný problém – avšak ne ten, který tento zákon řeší

Kritika tohoto zákona by byla neúplná, kdyby nepřiznala, že problém, na který se autoři odvolávají, skutečně existuje. Skrytý zahraniční vliv na českou politiku není fantazie. V březnu 2024 odhalila *Bezpečnostní informační služba* (BIS) síť financovanou z Ruska prostřednictvím

¹⁸ PS PČR: 147. schůze, část 4a, <https://www.psp.cz/eknih/2021ps/stenprot/147schuz/s147o4a.htm>

¹⁹ Motoristé sobě: Volební program 2025, <https://motoristesobe.cz/program2025>

²⁰ Seznam Zprávy: „Zkorumpovaná neziskovka“. Soud řešil Babišovy výroky, <https://www.seznamzpravy.cz/clanek/zkorumpovana-neziskovka-soud-resi-babisovy-vyroky-o-transparency-85763>

pražského webu *Voice of Europe*, kterou řídil prokremelský podnikatel Viktor Medvědčuk. Podle vyšetřování BIS a *Deníku N* docházelo k předávání peněz – v hotovosti a kryptoměnách – evropským politikům přímo na schůzkách v Praze s cílem ovlivnit evropské volby a oslabit podporu Ukrajiny.²¹ V dubnu 2025 BIS odhalila další, přímo na Česko zaměřený případ: běloruská novinářka Natalja Sudljankovová byla od roku 2021 řízena a placena důstojníkem ruské vojenské rozvědky GRU a v jeho zájmu zajišťovala zveřejňování článků v českých médiích, včetně příspěvků do *Lidových novin* a týdeníku *Týden*.²²

Tyto případy ukazují, jak skutečný zahraniční vliv vypadá: je to utajovaná, nedeklarovaná činnost provozovaná přes zprostředkovatele a vedená lidmi, kteří se nikde neregistrují, protože smyslem jejich činnosti je právě to, že o ní nikdo neví. Medvědčukova síť ani Sudljankovová by se do žádného registru organizací se zahraničními vazbami nikdy nezapsaly – nejsou to neziskové organizace a nikdy jimi být neměly v úmyslu. Navrhovaný zákon by tento typ vlivu vůbec nezachytil.

Místo toho zákon cílí na organizace, které dělají přesný opak: zveřejňují své financování, publikují výroční zprávy a podléhají auditům. *Lékaři bez hranic* nejsou tajná síť. *Transparency International* nepředává peníze v hotovosti na tajných schůzkách. Zákon navržený k boji proti utajenému vlivu tak paradoxně dopadá nejtvrději na organizace, které jsou nejtransparentnější – a téměř vůbec na ty, kdo se transparentnosti záměrně vyhýbají. To není nezamýšlený efekt špatně napsaného zákona. Je to důkaz, že skutečným cílem není odhalit skrytý vliv, ale umlčet vliv veřejný.

2.2. Politická logika hledání nepřítele

Populistická politika pracuje s jednoduchým konfliktem mezi „obyčejnými lidmi“ a různými údajnými elitami. Neziskové organizace jsou pro tuto roli snadným terčem: nemají silné ekonomické lobby a jejich práce – například v oblasti transparentnosti nebo lidských práv – může být vnímána jako kritická vůči vládě. Útok na neziskový sektor mobilizuje část veřejnosti, aniž by nesl velké politické náklady.

²¹ Deník N: *Evropští politici na Putinově výplatní pásce. Rusové se pokoušeli z Prahy ovlivnit letošní volby*, <https://denikn.cz/1388000/odhaleni-bis-jak-se-rusove-snazili-z-ceska-ovlivnit-volby-po-cele-evrope/>

²² Seznam Zprávy: *Sankcionovaná běloruská novinářka zanechala stopu v českých médiích*, <https://www.seznamzpravy.cz/clanek/domaci-zivot-v-cesku-sankciovana-beloruska-novinarka-zanechala-stopu-v-ceskych-mediich-273165>

2.3. Kontrola moci jako zdroj napětí

Mnoho organizací občanské společnosti monitoruje veřejné instituce, analyzuje veřejné politiky nebo upozorňuje na korupci. V demokratickém systému je tato role důležitou součástí veřejné kontroly moci. Pro politiky, kteří se snaží tuto kontrolu omezit, jsou tyto organizace nepříjemnou překážkou. Útoky na neziskový sektor se proto typicky objevují v prostředí, kde dochází k širšímu oslabování kontrolních institucí.

To vysvětluje, proč se neziskový sektor objevuje jako terč prakticky ve všech zemích popsaných v této kapitole – bez ohledu na to, jaké další nástroje má daná vláda k dispozici. Neziskové organizace jsou ze všech kontrolních mechanismů demokracie nejzranitelnější. Soudci mají ústavní záruky nezávislosti a jejich odvolání vyžaduje složité procedury. Velká média mají ekonomickou sílu, čtenáře a v mnoha případech i majitele s vlastními politickými zájmy, které politika musí brát v úvahu. Neziskové organizace nemají ani jedno z toho – nemají voliče, kteří by je u uren bránili, nemají tržní sílu ani ústavně garantovanou nezávislost. Mají jen svou činnost a reputaci. Tam, kde vláda disponuje rychlejšími nástroji – například ústavní většinou jako v Maďarsku, může neziskový sektor přijít na řadu později, jako „úklid“ posledního zbývajících zdroje kontroly. Tam, kde taková většina chybí, bývá naopak neziskový sektor prvním cílem, protože je nejsnáze dosažitelný. V obou případech ale platí totéž: zákon zaměřený na neziskovky není okrajovým opatřením proti okrajovému sektoru. Je nejlevnějším dostupným krokem k oslabení kontroly moci – a proto se objevuje téměř vždy, ať už jako první krok, nebo jako poslední.

Existuje ale i jednodušší, přímočařejší způsob, jak dokázat, že jsou neziskové organizace pro svobodnou společnost nezbytné: podívat se, kdo je nejdůsledněji napadá. Autoritářské a k autoritářství se blížící vlády – od Ruska přes Maďarsko až po dnešní Kyrgyzstán a Gruzii – si nevybíraly neziskovky jako terč náhodou ani z ideologického rozmaru. Vybraly si je proto, že fungující, nezávislá občanská společnost je jednou z posledních překážek na cestě k neomezené moci. Kdyby byly neziskovky tak bezvýznamné, jak tvrdí jejich čeští kritici, žádný režim by se s jejich umlčováním neobtěžoval. Fakt, že se autoritářské vlády soustavně, opakovaně a napříč různými kontinenty a politickými kulturami snaží neziskový sektor oslabit, není argumentem pro to, že jsou nebezpečné. Je to nejpřesvědčivější možný důkaz, že jsou nepostradatelné.

2.4. Neziskovka není nepřítel

Základní princip, který se v politické debatě ztrácí: nezisková organizace není nepřítel státu. V mnoha případech funguje jako partner veřejných institucí při řešení problémů, které by stát řešil obtížněji a draž. Moderní demokratické společnosti stojí na spolupráci tří sektorů – státu, trhu a občanské společnosti. Politika, která systematicky stigmatizuje jeden z těchto pilířů, neoslabuje jen konkrétní organizace, ale celou schopnost společnosti řešit vlastní problémy.

Toto pojetí má hlubší, a pro liberální tradici obzvlášť důležité, zdůvodnění. Alexis de Tocqueville, když ve 30. letech 19. století zkoumal, proč se americká demokracie osvědčuje tam, kde jiné revoluce sklouzly k despocii, dospěl k závěru, že klíčovou roli hraje hustá síť dobrovolných sdružení – spolků, obcí, církví, občanských iniciativ, které stojí mezi jednotlivcem a státem.

Tyto prostřední instituce podle něj brání dvěma nebezpečím zároveň: všemocnému státu, který by jinak neměl žádnou protiváhu, a atomizaci jednotlivců, kteří by se bez nich stali osamělými a snadno manipulovatelnými poddanými namísto občanů.²³ Občanská společnost tedy z liberálního pohledu není pouze užitečným doplňkem státu a trhu – je podmínkou, za které stát vůbec zůstává omezeným státem. Zákon, který systematicky ztěžuje fungování nezávislých sdružení, proto neútočí jen na jejich konkrétní činnost. Odstraňuje jednu z mála struktur, které historicky bránily koncentraci moci v rukou státu – a to platí bez ohledu na to, s jakým konkrétním politickým názorem té které organizace *Institut liberálních studií* souhlasí, nebo nesouhlasí.

2.5. Politické neziskovky

Šéfredaktora *Hlídacího psa* Roberta Břešťan tweetl: „[...] Třeba jen FAČR (btw. přes dotace jedna z největších „neziskovek“) eviduje cca 3 500 registrovaných fotbalových klubů, většinou ve formě spolků.“ Vlastimil Veselý, ředitel orwellovsky nazvané *Společnosti pro obranu svobody projevu*, ze které pochází i výše zmíněná Natálie Vachatová, na to odpověděl: „A tyhle fotbalové nebo jiné hobby spolky prosazují nějakou politickou agendu?“²⁴

Argument, že např. sportovní spolky nejsou politickými neziskovkami a jsou legitimními příjemci veřejných dotací a zahraničních financí, zatímco „politické“ neziskovky nikoli, stojí na předpokladu, který při bližším zkoumání neobstojí: že existuje smysluplná hranice mezi politickým a apolitickým hráčem na trhu myšlenek a příjemcem veřejných peněz. Nemusíme hned zaujmout stanovisko z knihy Thomase Manna, že „alles ist Politik“,²⁵ avšak rozhodně vše, co ovlivňuje velikost a strukturu veřejných rozpočtů, je politická otázka *ex definitione*.

²³ Alexis de Tocqueville: *Demokracie v Americe*.

²⁴ Tweet @svedek. <https://x.com/svedek/status/2031717025593315573> Identita Vlastimila Veselého je veřejně známá, viz <https://x.com/kasperek/status/1518856356232585217>.

²⁵ Hermann J. Weigand: „What Is German“ in *The Magic Mountain: A Study of Thomas Mann's Novel Der Zauberberg* (1965), online dostupné na: https://www.jstor.org/content/pdf/oa_chapter_monograph/10.5149/9781469658612_weigand.g.pdf, s. 25

Každá alokace veřejných prostředků je ze své podstaty politickým aktem. Rozhodnutí, že obec postaví fotbalový stadion místo komunitního centra a divadla nebo místo opravy silnice, odráží hierarchii hodnot a priorit – a tedy politiku v nejpřesnějším slova smyslu. Fotbalový spolek, který lobbuje na radnici za provozní dotaci nebo nové hřiště, vstupuje do redistribučního procesu úplně stejně jako spolek obhajující práva menšin nebo prosazující určitou sociální politiku. Rozdíl mezi nimi není analytický, nýbrž kulturní: jeden typ lobbingu je natolik normalizovaný, že ho přestáváme vnímat jako politický.

Z tohoto pohledu je označení „politická neziskovka“ v dotačním kontextu spíše rétorickým nástrojem než analytickou kategorií. V praxi se tato nálepka aplikuje selektivně na organizace, jejichž hodnotový rámec je v rozporu s preferencemi těch, kdo rozhodují o rozdělování peněz. Organizace prosazující tradiční pojetí rodiny bývá vnímána jako „kulturní“ nebo „společenská“, zatímco organizace s odlišným hodnotovým zaměřením je označena za „politickou“, a tedy problematickou. To není důsledné uplatňování principu – je to jeho instrumentalizace.

Pokud bychom přijali premisu, že „politické“ organizace nemají nárok na veřejné financování, a aplikovali ji konzistentně, museli bychom z dotačních schémat vyřadit zemědělská sdružení tlačící na ministerstvo zemědělství, průmyslové komory ovlivňující legislativu i sportovní svazy vyjednávající s veřejnými institucemi o infrastruktuře. Nikdo takový závěr nehájí, což samo o sobě prozrazuje, že argument není míněn obecně, ale cíleně.²⁶

Smysluplná kritéria pro přidělování veřejných dotací musí být jiná: transparentnost hospodaření, auditovatelnost výsledků, prokazatelný veřejný přínos a absence střetu zájmů. Tato kritéria lze aplikovat na fotbalový spolek i na *advocacy* organizaci stejnou měrou. Nahrazovat je vágní a selektivně aplikovanou kategorií „političnosti“ není dotační politika – je to mocenský zájem hledající principiální fasádu.

Analýzu drobně komplikuje, že zde se nebavíme pouze o veřejných penězích, nýbrž také o zahraničních soukromých darech a zřejmě také o zahraničním finančním plnění platně uzavřené smlouvy mezi českou neziskovkou a zahraničním subjektem. O to víc obtížnější je však vysvětlit, proč by dotovaný fotbalový spolek měl být nepolitickou neziskovkou, ale Institut

²⁶ Čtenář může zůstat v klidu. *Institut liberálních studií* si i nadále myslí, že veřejné dotace by měly být – až na naprosté výjimky – zrušeny. Avšak toto rušení musí probíhat pro všechny stejně a transparentně. Rušení nemůže být na základě nesouhlasu s politickou pozicí dané instituce.

liberálních studií, jenž přijímá dary od dárců v zahraničí, je politickou neziskovkou, protože zastává názory nesouhlasné se současnou vládní koalicí.²⁷

V americké jurisprudenci se uvedený princip nazývá *viewpoint discrimination*. Moderní doktrína Nejvyššího soudu USA takovou politiku naprosto kategoricky zapovídá, protože je v rozporu s prvním dodatkem Ústavy USA, o svobodě projevu. Již v roce 1943 v případě *West Virginia Board of Education v. Barnette* totiž Nejvyšší soud USA nalezl:

„Jestliže v naší ústavní konstelaci existuje nějaká neměnná hvězda, pak je to skutečnost, že žádný úředník, ať už vysoký či nízký, nemůže předepisovat, co je v politice, nacionalismu, náboženství či jiných otázkách názoru ortodoxní.“²⁸

Kdo jiný by toto měl znát než *Společnost na obranu svobody projevu*?

²⁷ Viz Institut liberálních studií: *Hodnotíme programové prohlášení vlády*. <https://inlist.cz/sbornik-hodnotime-programove-prohlaseni-vlady/> Za všechno jmenujme náš pozitivní přístup k migraci.

²⁸ Lackland H. Bloom, *The Rise of the Viewpoint-Discrimination Principle*, 72 SMU L. REV. F. 20 (2019), <https://scholar.smu.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1002&context=smulrforum>

3. Zkušenosti ze zahraničí: Zákon jako nástroj útlumu

Rusko a Maďarsko jsou odlišné země s odlišným politickým kontextem. Jejich legislativní přístup k organizacím se zahraničním financováním ale sdílí společný základ: stát vytvořil právní rámec, který umožňuje označovat tyto organizace jako potenciální nástroj cizího vlivu. Mechanismus je pokaždé stejný – a jeho ekonomické dopady jsou měřitelné. Nejprve ale něco málo k odrazujícímu účinku tlaku na neziskovky, který je shodný všem níže popisovaným režimům.

3.1. Autocenzura neboli *chilling effect*

Pojem *chilling effect* označuje v americké jurisprudenci jev, kdy právní norma, hrozba sankce nebo jiná forma institucionálního tlaku odrazuje jednotlivce či organizace od jednání, které je formálně legální – nikoli proto, že by jim bylo výslovně zakázáno, ale proto, že náklady a rizika spojená s jeho obhajobou jsou příliš vysoké. Efekt je tedy svou povahou preventivní a nepřímý: regulátor nebo mocenský aktér nemusí nikoho přímo umlčet, stačí vytvořit prostředí, v němž se lidé sami začnou vyhýbat hraničním případům, aby se vyhnuli potížím.

Tento mechanismus je obzvláště zákeřný v tom, že jeho dopady jsou z definice obtížně měřitelné. Nevidíme články, které nebyly napsány, žaloby, které nebyly podány, a organizace, které se samy omezily v předvídání možného postihu – takže absence činnosti se v datech neobjeví. *Chilling effect* tak zpravidla uniká standardním nástrojům politické analýzy a jeho rozsah bývá systematicky podceňován právě těmi, kdo by ho měli omezovat.

V kontextu svobody slova a občanské společnosti nabývá tento jev zvláštního významu. Není třeba zavést cenzuru ani zakázat určitý typ organizací – stačí nastavit právní nebo dotační prostředí dostatečně nejistě a nepředvídatelně, aby se racionální aktéři začali chovat konzervativně. Investigativní redakce přestane psát o citlivých tématech nikoli proto, že dostala příkaz mlčet, ale proto, že si nemůže dovolit riziko nákladného soudního sporu s nejistým výsledkem. Nezisková organizace si sama omezí tematický záběr nikoli na základě explicitního zákazu, ale v reakci na signály o tom, jaký typ činnosti bude při příštím dotačním kole považován za „politický“.

Právě proto bývá *chilling effect* považován za jeden z nejsostifikovanějších nástrojů omezování veřejného prostoru. Nevyžaduje autoritářský dekret ani přímou represi – vyžaduje pouze dostatečnou míru právní nejistoty, selektivního vymáhání a institucionální nepředvídatelnosti. Výsledkem není ticho vynucené zákazem, ale ticho zvolené z opatrnosti, které je z pohledu zachování demokratického diskurzu stejně destruktivní.

Evropský soud pro lidská práva (ESLP) ve věci ruského zákona explicitně konstatoval, že nucené označování za „zahraničního agenta“ vytváří silný odrazující účinek (*chilling effect*), odrazuje

dárce a poškozují občanskou společnost bez ohledu na to, zda organizace porušila nějaký předpis.²⁹

Pro příklad není třeba chodit daleko. Ministr zahraničí a předseda Motoristů Petr Macinka veřejně označil ekologickou organizaci Hnutí Duha za „teroristickou organizaci“. Vládní zmocněnec pro Green Deal a klimatickou politiku Filip Turek pohrozil, že kvůli advokační a protestní činnosti hnutí zasáhne do jeho dotací.^{30, 31} Hnutí Duha na oba výroky reagovalo předžalobní výzvou k omluvě a v červnu 2026 podalo žaloby na ochranu osobnosti proti oběma politikům.³² Podobný vzorec přitom nezačal až s touto vládou: už v lednu 2025, ještě za vlády Petra Fialy, obvinil ministr zemědělství Marek Výborný (KDU-ČSL) totéž hnutí ze zdržování protipovodňové infrastruktury po stejných povodních – a organizace poté obdržela stovky výhrůžných zpráv a osobní údaje jejích statutárních zástupců byly zneužity k jejich cílenému obtěžování.³³ Ani jeden z případů nevedl k žádné vyvozené odpovědnosti ani k institucionálnímu mechanismu, který by podobnou rétoriku ze strany nejvyšších státních

²⁹ ESLP, *Case of Ecodefence and Others vs. Russia*, 14. června, 2022, [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:\[%22001-217751%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001-217751%22]}) (nalezeno, že zákon odporuje článku Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod).

³⁰ Deník.cz: *Teroristická organizace? Hnutí Duha kvůli Macinkovu výroku zváží právní kroky*, https://www.denik.cz/z_domova/hnuti-duha-zvazuje-pravni-kroky-petr-macinka-terorismus.html

³¹ České noviny: *Turek pohrozil Hnutí Duha zásahem do dotací, podporu má u Macinky*, <https://www.ceskenoviny.cz/zpravy/turek-pohrozil-hnuti-duha-zasahem-do-dotaci-podporu-ma-u-macinky/2808170>

³² Seznam Zprávy: *Hnutí Duha podalo žaloby na Macinku a Turka kvůli údajně poškozujícím výrokům*, <https://www.seznamzpravy.cz/clanek/domaci-zivot-v-cesku-hnuti-duha-podalo-zaloby-na-macinku-a-turka-kvuli-udajne-poskozujicim-vyrokum-309226> „Poslanec Filip Turek (za Motoristy) se musí omluvit Hnutí Duha za výrok o parazitech. Nepravomocně o tom rozhodl Městský soud v Praze. Omluvu musí zveřejnit na své sociální síti. [...] Letos v dubnu na facebookovém profilu poslanec uvedl, že „při povodních zemřelo několik lidí, protože aktivistická Duha zamezila stavbě potřebné přehrady“. Tento výrok podle hnutí použil v souvislosti s označením některých osob hanlivým výrazem „paraziti“, které je podle něj třeba „deratizovat“. ČT: *Turek se musí omluvit Hnutí Duha za výrok o parazitech, rozhodl soud*, <https://ct24.ceskatelevize.cz/clanek/domaci/turek-se-musi-omluvit-hnuti-duha-za-vyrok-o-parazitech-rozhodl-soud-377555>

³³ Český rozhlas Plus: *Nové Heřminovy by ochránily Krnov a Opavu, míní Výborný. „My jsme stavbu nezdrželi“, říká aktivistka*, <https://plus.rozhlas.cz/nove-herminovy-ochranily-krnov-a-opavu-mini-vyborny-my-jsme-stavbu-nezdrzeli-9315938>

představitelů zabrzdil. To není teoretická kategorie z ruské nebo maďarské zkušenosti. To je *chilling effect* v přímém přenosu, doma, napříč dvěma různými vládami.

3.2. Rusko

Ruský zákon z roku 2012 měl podle oficiální argumentace zajistit transparentnost. V praxi vytvořil extrémně širokou definici „politické aktivity“: zahrnovala monitorování voleb, publikování analytických studií i organizování veřejných debat. Organizace zařazené na seznam musely označení „zahraniční agent“ uvádět ve všech svých výstupech – přičemž tento termín má v ruském historickém kontextu konotaci špionáže a kolaborace s nepřitelem.

Zákon se v průběhu let rozšířil na média, novináře, akademiky a jednotlivce. Ekonomické dopady byly značné: organizace čelily vysokým administrativním nákladům, opakovaným pokutám za formální pochybení, ztrátě partnerů a donátorů a stigmatizaci komplikující jakoukoliv spolupráci s veřejnými institucemi. Mnohé zanikly.

Zákon nemusel nic přímo zakazovat. Stačilo vytvořit takové administrativní a reputační náklady, že fungování organizací postupně přestalo být možné.³⁴

3.3. Maďarsko

Maďarský zákon z roku 2017 nevznikl ve vzduchoprázdnu. Orbán svůj politický projekt otevřeně formuloval už v červenci 2014, ve slavném projevu v rumunském Băile Tușnad, kde ohlásil budování „neliberálního státu“. Mezi překážkami, které je na cestě k němu třeba odstranit, výslovně jmenoval činnost nevládních organizací – „občanskou sféru“ – a kontrolu, kterou nad rozdělováním unijních prostředků vykonávají bruselské instituce.³⁵ Zákon o zahraničním financování neziskovek, přijatý o tři roky později, tak nebyl izolovaným byrokratickým opatřením zdůvodněným transparentností. Byl naplněním předem ohlášeného politického programu. To je důvod, proč je podobná rétorika u nás varovným signálem: nejde o spekulaci, co by se mohlo stát, kdyby Česko podobný zákon přijalo. Máme přesný scénář – víme, kdo ho v Maďarsku ohlásil, kdy a proč.

³⁴ Freedom House: *Factsheet: Russia's NGO Laws*,
https://freedomhouse.org/sites/default/files/Fact%20Sheet_o.pdf

³⁵ The Orange Files: *Proclamation of the Illiberal Hungarian State*,
<https://theorangefiles.hu/2014/08/01/proclamation-of-the-illiberal-hungarian-state/>

Maďarský zákon z roku 2017 byl mírnější než návrh Vachatové, nicméně logika byla stejná: organizace přijímající větší objem zahraničních prostředků se musely registrovat jako „organizace podporované ze zahraničí“ a toto označení uvádět ve své komunikaci. Vláda zákon prezentovala jako transparentnost. Výsledkem byla stigmatizace organizací věnujících se lidským právům, životnímu prostředí nebo protikorupčním aktivitám.

Soudní dvůr EU v roce 2020 rozhodl, že maďarská legislativa porušuje unijní právo – vytváří nepřiměřené překážky pro volný pohyb kapitálu a omezuje svobodu sdružování.³⁶ Ekonomické dopady přesto přišly: zvýšená regulační zátěž, odliv zahraničních donorů a prostředí nejistoty, které znemožňovalo dlouhodobé plánování.

Zákon o neziskovkách navíc nebyl v Maďarsku osamoceným krokem. *Fidesz* získal ve volbách 2010 ústavní většinu – 263 z 386 křesel – a využil ji k přijetí nové ústavy v roce 2011.³⁷ V témže roce proběhla rozsáhlá reorganizace justice: ze svých funkcí byli před koncem mandátu odvoláni klíčoví představitelé soudů a úřadu ombudsmana a novou předsedkyní soudní správy na devítileté funkční období se stala manželka europoslance Orbánova Fideszu.³⁸ Mezi lety 2010 a 2014 bylo všech jedenáct soudců Ústavního soudu jmenováno právě vládní většinou.³⁹

Už v roce 2010 přijala vláda také rozsáhlou mediální legislativu, která podřídila vysílání i tisk nové regulační autoritě ovládané Fideszem.⁴⁰ Zákon o zahraničním financování neziskovek z roku 2017 přišel jako jeden z pozdějších kroků v této sekvenci – v době, kdy soudní i mediální kontrola moci už byla výrazně oslabena a nezávislá občanská společnost zůstávala jednou z mála zbývajících protivah. To je důležité pro pochopení, proč je zákon zaměřený „jen“ na

³⁶ SDEU, *Věc C-78/18: Evropská komise v. Maďarsko*, 18. června 2020, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX:62018CA0078> „Maďarsko [...] zavedlo diskriminační a neodůvodněná omezení pro zahraniční dary poskytované organizacím občanské společnosti, a to v rozporu s povinnostmi, které pro něj vyplývají z článku 63 SFEU a článků 7, 8 a 12 Listiny základních práv Evropské unie.“

³⁷ Freedom House: *Nations in Transit 2011 – Hungary*, https://freedomhouse.org/sites/default/files/inline_images/NIT-2011-Hungary.pdf

³⁸ Freedom House: *Nations in Transit 2012 – Hungary*, <https://www.refworld.org/reference/annualreport/freehou/2012/en/86524>

³⁹ Freedom House: *Hungary: Freedom in the World 2021*, <https://freedomhouse.org/country/hungary/freedom-world/2021>

⁴⁰ Freedom House: *Freedom of the Press 2014 – Hungary*, <https://www.refworld.org/reference/annualreport/freehou/2014/en/103092>

neziskovky nebezpečný sám o sobě: nejde o to, že by šlo o jediný nebo nejzávažnější krok k oslabení demokracie. Jde o to, že v zemích, kde k oslabení demokracie došlo, tento typ zákona byl jeho standardní součástí.

Soudní dvůr EU zákon z roku 2017 zrušil, ale maďarská linka tím nekončí – naopak právě zde je vidět přesně ten vzorec, který popisujeme u českého návrhu: odložení viditelné verze a její nahrazení tišší, ale funkčně podobnou náhradou. Maďarsko zákon v květnu 2021 skutečně zrušilo, a nahradilo zákonem č. XLIX/2021, který organizacím s ročním příjmem nad 20 milionů forintů (cca 1,3 milionu Kč) ukládá povinnost hlásit se *Nejvyššímu kontrolnímu úřadu*.⁴¹ V prosinci 2023 pak vznikl *Úřad na ochranu suverenity*, s pravomocí vyšetřovat organizace údajně ohrožující maďarskou suverenitu.⁴² A v květnu 2025 předložila vládní strana Fidesz návrh zákona „o transparentnosti veřejného života“, který by úřadu dal pravomoc zařazovat neziskovky na černou listinu, odebírat jim financování a rušit je. (Tamtéž.) Hlasování o něm bylo po masových protestech opakovaně odkládáno a k finálnímu schválení nikdy nedošlo.

Volby 2026, které Viktor Orbán po 16 letech prohrál, dávají zemi naději na lepší příští. Nová vláda Pétera Magyara slíbila jej stáhnout a Úřad na ochranu suverenity zrušit.⁴³ Je to důležitá připomínka, že autokratický legalismus není nevratný proces. Zároveň by ale bylo chybou číst maďarské volby jako důkaz, že není čeho se obávat. Maďarsko tedy neukazuje, že jsou podobné zákony neškodné, protože se to nakonec nějak vyřeší. Ukazuje, jak dlouho a nákladně trvá cokoliv podobného napravit.

3.4. Kyrgyzstán

Kyrgyzská republika, země politicky těsně spjatá s Ruskem, přijala v dubnu 2024 zákon, jenž kopíruje ten ruský.

⁴¹ Council on Foundations: *Nonprofit Law in Hungary*, <https://cof.org/country-notes/nonprofit-law-hungary>; Amnesty International: *Hungary Repeals Controversial Laws Restricting the Right to Association but Concerns Remain*, <https://www.amnesty.org/ar/wp-content/uploads/2021/08/EUR2745262021ENGLISH.pdf>

⁴² Verfassungsblog: *A Threat to the Core: Why the New Hungarian Transparency Bill is an Attack on the Foundations of the European Union*, <https://verfassungsblog.de/hungary-transparency-law-foreign-funding/>

⁴³ CIVICUS Lens: *Hungary's new opportunity for democracy*, <https://lens.civicus.org/hungarys-new-opportunity-for-democracy/>

Vláda kyrgyzského prezidenta „zavedla řadu legislativních iniciativ, politik a postupů zaměřených na potlačení kritických hlasů a omezení činnosti nevládních organizací, zejména těch, které se zabývají prosazováním lidských práv nebo „politickou činností“, píše *Amnesty International* a pokračuje: „Příliš široké a nejednoznačné znění nového zákona dává úřadům nadměrné diskreční pravomoci k cílení na nevládní organizace za jejich legitimní práci. Zavedení nových trestných činů spolu s přísnými tresty pro aktivisty občanské společnosti je obzvláště alarmující. [...] Ohrožena je také nezávislost soudnictví, např. díky zákonu přijatému v září 2023, který prezidentovi umožňuje zrušit rozhodnutí Ústavního soudu založená na subjektivních představách o „morálních hodnotách a společenském svědomí““.⁴⁴

3.5. Gruzie

Taktéž v dubnu 2024 představil právní výbor gruzínského parlamentu zákon „o transparentnosti zahraničního vlivu“, což je legislativa, která nutí organizace občanské společnosti financované ze zahraničí registrovat se jako „organizace jednající v zájmu cizí mocnosti“. To okamžitě vyvolalo v zemi obrovské protesty. V květnu téhož roku parlament přehlasoval prezidentské veto a zákon vstoupil v platnost.

V roce 2026 navrhla vládnoucí strana *Gruzínský sen* legislativu zpřísnit. *Amnesty International* reportuje: „Kromě rozšíření definice ‚zahraničního grantu‘ vyžaduje novela předchozí schválení vládou pro širokou škálu financování, výplatu mezd a konzultačních poplatků nebo věcnou podporu spojenou s vágně a extrémně široce definovanou ‚politickou činností‘. Trestní sankce za porušení zahrnují tresty odnětí svobody až na šest let nebo až na 12 let ve ztížených případech (například v souvislosti s ‚praním špinavých peněz‘). Návrh rovněž [...] zakazuje osobám pracujícím pro organizace financované ze zahraničí členství v politických stranách po dobu osmi let a ukládá trestní sankce za převod finančních prostředků [...], pokud jsou zaměřeny na ‚ovlivňování‘ politických nebo veřejných zájmů v Gruzii.“⁴⁵

3.6. Slovensko

Ústavní soud Slovenské republiky v prosinci prosince 2025 vyslovil rozpor zákona o nevládních organizacích s ústavními právy podle Ústavy Slovenské republiky a Úmluvy o ochraně lidských

⁴⁴ Amnesty International: *Kyrgyzstan: Unprecedented crackdown on civil society threatens human rights and country's international standing*, <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2024/02/kyrgyzstan-unprecedented-crackdown-on-civil-society-threatens-human-rights-and-countrys-international-standing/>

⁴⁵ Amnesty International: *Georgia: Ruling party proposes laws to criminalize foreign funding for civic activity*, <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2026/02/georgia-ruling-party-proposes-laws-to-criminalize-foreign-funding-for-civic-activity/>

práv a základních svobod. Tento zákon uložil nevládním organizacím, pokud jejich příjmy překročily stanovenou prahovou hodnotu, povinnost vypracovat výkaz obsahující informace o osobách, které přispěly na jejich činnost, jakož i výši jejich příspěvku.

„Ústavní soud konstatoval, že zveřejňování údajů o přispěvatelích a výši jejich příspěvků nepřiměřeně zasahuje do jejich práva na soukromí. To není nezbytné k dosažení stanovených cílů (transparentnost a boj proti trestné činnosti). Těchto cílů lze dosáhnout i mírnějšími prostředky, jako tomu bylo v dřívější právní úpravě. Kromě toho je napadená právní úprava s ohledem na deklarovaný cíl a nejistou identifikovatelnost přispěvatelů vnitřně rozporuplná, a proto nevhodná. Nakonec má potenciál zasahovat i do jména a osobní cti fyzických osob a dobré pověsti právnických osob. Ačkoli uložení povinnosti vést a zveřejňovat výkazy sama o sobě není nepřiměřenou administrativní zátěží, napadená právní úprava má odrazující účinek ve vztahu k přispěvatelům a jejich ochotě přispívat na fungování občanských sdružení a organizací s mezinárodním prvkem. To může mít za následek ohrožení jejich fungování.“⁴⁶

3.7. Nikaragua

Nikaragua přijala svůj zákon o „zahraničních agentech“ v říjnu 2020 v rámci širšího balíku represivních zákonů, který prosadil prezident Daniel Ortega po potlačení protivládních protestů v roce 2018. Zákon ukládá organizacím přijímajícím zahraniční prostředky registrační a měsíční reportovací povinnosti a zakazuje jim „zasahovat do vnitřních záležitostí“ země – definici natolik vágní, že ji režim následně využil k plošnému rušení registrací stovek organizací najednou, od lidskoprávních sdružení přes univerzity až po dobrovolnické hasičské sbory.⁴⁷ Podle *Human Rights Watch* bylo do listopadu 2023 tímto a navazujícími zákony zrušeno přes 3500 neziskových organizací – zhruba polovina všech neziskovek, které v Nikaragui působily před rokem 2018.⁴⁸ Zrušení registrace přitom v nikaragujském právním rámci automaticky znamená i propadnutí majetku organizace ve prospěch státu.

⁴⁶ Ústavný súd Slovenskej republiky: *Zákon, ktorý novelizuje právnu úpravu mimovládnych organizácií, je v rozpore s ústavou*, https://www.ustavnysud.sk/aktualne-informacie/aktuality/-/asset_publisher/BggtoBHZiuuA/content/z%C3%A1kon-ktor%C3%BD-novelizuje-pr%C3%A1vnu-%C3%BApravu-mimovl%C3%A1dnych-organiz%C3%A1ci%C3%AD-je-v-rozpore-s-%C3%BAstavou

⁴⁷ CIVICUS Monitor: *Laws on Foreign Agents and Cybercrimes restrict civic space further in Nicaragua*, <https://monitor.civicus.org/explore/recently-approved-laws-foreign-agents-and-cybercrimes-restrict-civic-space-further-nicaragua/>

⁴⁸ Human Rights Watch: *World Report 2024 – Nicaragua*, <https://www.hrw.org/world-report/2024/country-chapters/nicaragua>

Nikaragujský případ je varovný především tím, jak rychle se z formálně administrativního nástroje stal nástroj plošné likvidace občanské společnosti – bez jediného soudního řízení, jen rozhodnutím parlamentu. To je přesně mechanismus, na který upozorňují i kritici podobných registrů v Evropě: jakmile jednou existuje právní důvod ke zrušení registrace na základě nejasně definovaného kritéria, záleží už jen na politické vůli, jak často a proti komu bude použit.

3.8. Venezuela

Venezuelský parlament schválil v srpnu 2024 zákon o kontrole, regularizaci, činnosti a financování nevládních a příbuzných organizací, který vstoupil v platnost v listopadu 2024. Jde o razantnější variantu téhož nástroje: zákon nevyžaduje jen registraci, ale předchozí povolení státu k samotné existenci organizace, které úřady mohou odmítnout na základě zdroje jejího financování nebo „vnímané teroristické hrozby“.⁴⁹ Zákon byl schválen necelý měsíc po sporných prezidentských volbách z července 2024, které podle převažujících důkazů ve skutečnosti vyhrál kandidát opozice Edmundo González Urrutía, a uprostřed zesíleného pronásledování kritiků vlády Nicoláse Madura.⁵⁰

Podle organizace WOLA zasadil zákon spolu se souběžným omezením americké zahraniční pomoci venezuelské občanské společnosti „dvojitou ránu“: stovky organizací nyní stojí před volbou přejít do ilegality, přesunout se do zahraničí, nebo ukončit činnost. Venezuelský příklad tak ukazuje, kam až může podobný typ zákona směřovat, pokud se registrační povinnost promění v diskreční povolovací režim.

Zákon nezmizel ani po americké invazi. Organizace občanské společnosti ji opakovaně, naposledy v červenci 2026 po ničivých zemětřeseních, vyzývaly k okamžitému zrušení – mimo jiné proto, že zákon fakticky brání registraci zahraničních humanitárních organizací v zemi, která jejich pomoc právě potřebuje.⁵¹

⁴⁹ WOLA: *Venezuela's New NGO Law and U.S. Funding Freeze Are a Death Blow to the Country's Civil Society*, <https://www.wola.org/analysis/venezuelas-new-ngo-law-and-u-s-funding-freeze-are-a-death-blow-to-the-countrys-civil-society/>

⁵⁰ Amnesty International: *Venezuela passes „anti-NGO law“ that punishes efforts to assist victims and defend human rights*, <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2024/08/venezuela-aprobacion-ley-anti-ong-castiga-asistencia-victimas-defensa-derechos-humanos/>

⁵¹ Infobae: *Exigieron a Delcy Rodríguez derogar la „Ley Anti-ONG“ para facilitar el apoyo humanitario a las víctimas del terremoto*, <https://www.infobae.com/venezuela/2026/07/02/exigieron-a-delcy-rodriguez-derogar-la-ley-anti-ong-para-facilitar-el-apoyo-humanitario-a-las-victimas-del-terremoto/>

3.9. Salvador

Salvadorský parlament, ovládaný stranou *Nuevas Ideas* prezidenta Nayiba Bukeleho, schválil v květnu 2025 zákon o zahraničních agentech prakticky bez rozpravy a bez veřejné konzultace.⁵² Zákon zavádí nový registr zahraničních agentů spravovaný ministerstvem vnitra, do kterého se musí zapsat každý, kdo přijímá zahraniční finance; registrovaným subjektům zakazuje „politickou nebo jinou činnost“, jejímž cílem je ovlivnit veřejný pořádek nebo ohrožit „sociální a politickou stabilitu“ země – definici dostatečně širokou, aby pokryla prakticky jakoukoliv advokační činnost. Zákon dále zakazuje anonymní dary a vyžaduje předchozí souhlas úřadů se změnou účelu použití prostředků.

Podle *Human Rights Watch* dává zákon Bukeleho vládě široké pravomoci sledovat, sankcionovat a rušit organizace označené za zahraniční agenty a je v přímém rozporu se závazky Salvadoru podle *Mezinárodního paktu o občanských a politických právech* i *Americké úmluvy o lidských právech*. Rychlost a téměř nulová diskuse, s jakou zákon prošel, ukazují na vzorec, který se opakuje napříč kontinenty: čím silnější je mandát vládnoucí strany, tím menší je potřeba podobný zákon zdůvodňovat – stačí ho prostě přijmout.

3.10. USA: FARA

Autoři restriktivní legislativy – včetně těch z Česka – neargumentují výše uvedenými zeměmi, nýbrž americkým zákonem *Foreign Agents Registration Act* (FARA), který v poslední době vešel ve známost v důsledku činnosti Trumpových spojenců a následného vyšetřování týmem Roberta Muellera.

Americký *Foreign Agents Registration Act* (FARA), který platí od roku 1938, z povinnosti registrace vyjímá mezinárodní humanitární, akademické nebo náboženské organizace, které nejsou řízeny zahraničními vládami.⁵³ Namiřený je proti lobbistům za zájmy zahraničních vlád či firem.

⁵² Human Rights Watch: *El Salvador: Foreign Agents Law Targets Civil Society, Media*, <https://www.hrw.org/news/2025/05/23/el-salvador-foreign-agents-law-targets-civil-society-media>

⁵³ U.S. Department of State: *Non-Governmental Organizations (NGOs) in the United States*, <https://www.state.gov/bureau-of-democracy-human-rights-and-labor/releases/2025/01/non-governmental-organizations-ngos-in-the-united-states/>

Jde o zákon platný od druhé světové války, jehož původním cílem bylo stíhat komunistické a nacistické stoupence.⁵⁴ Od svého začátku sporná norma prošla v USA velkými změnami. „Směrnice amerického ministerstva spravedlnosti objasňují, že FARA cílí na sledování přímého vlivu cizích mocností na domácí politiky, zejména v případech, kdy osoby financované ze zahraničí nejednají autonomně, ale působí výhradně na základě pokynů a koordinace svých nadřízených,“ píše organizace *Human Rights Watch*.⁵⁵ František Trojan z Respektu dodává: „Jinak řečeno: zákon není ve Spojených státech zneužíván k šikaně nepohodlných organizací.“⁵⁶

K tomuto závěru došli také akademici Masarykovy univerzity, kteří rozdíl mezi ruským a americkým pojetím popsali v odborném článku v roce 2017. „Můžeme konstatovat, že nejpodstatnější rozdíl mezi oběma zákony je jejich aplikace na nevládní organizace,“ zmiňují. „Politické aktivity jsou vymezené poměrně široce, aplikace zákona se tak poté vztahuje i na nevládní organizace, které se snaží kontrolovat volební systém či dodržování lidských práv. Ilustrací rozdílu je lidskoprávní organizace *Amnesty International*, působící v obou zemích, kdy v USA do registru zařazena není, ovšem v Ruské federaci jako zahraniční agent vedena je.“⁵⁷

Předseda Trumpovy první prezidentské kampaně Paul Manafort byl mezi lety 1984 a 1986 registrován podle zákona FARA jako lobbista za Saúdskou Arábii. V roce 2017 se retroaktivně zaregistroval a mj. zveřejnil, že mezi lety 2012 a 2014 obdržel přes 17 milionů dolarů od proruské

⁵⁴ S čímž neprojevujeme sympatie. Slovy Václava Klause nejde o hodnocení, nýbrž o konstataci.

⁵⁵ Human Rights Watch: *Georgia: Drop Repressive 'Foreign Agents' Bill*, <https://www.hrw.org/news/2025/03/26/georgia-drop-repressive-foreign-agents-bill>

⁵⁶ František Trojan, Respekt: „*Je to jako v Rusku. Šmírování, šikana a likvidace,“ říkají neziskovky. Koalice plní slib, že si došlápne na občanský sektor*, <https://www.respekt.cz/cesko/je-to-jako-v-rusku-smirovani-sikana-a-likvidace-rikaji-neziskovky-koalice-plni-slib-ze-si-doslapne-na-obcansky-sektor>

⁵⁷ Miroslava Pavlíková & Miroslav Mareš: *Komparace zákonů o zahraničních agentech: případ USA a RF*, Časopis pro právní vědu a praxi, XXV, 4/2017: 643–659; <https://doi.org/10.5817/CPVP2017-4-4>

Strany regionů prezidenta Viktora Janukovyče.⁵⁸ Za nevhodnou registraci, nepravdivé údaje a další činy v rozporu se zákonem byl obžalován a odsouzen k odnětí svobody.⁵⁹

Naopak *American Israel Public Affairs Committee* (AIPAC), jenž hájí zájmy Izraele, je financován soukromými dary Američanů a neodstává příkazy od izraelské vlády, a není tedy zahraničním agentem. Proto se podle FARA registrovat nemusí. Stejně tak „politická neziskovka“ *Greenpeace* s ročním rozpočtem přes sto milionů dolarů se registrovat nemusí. Podle navrhovaného českého zákona by musela.

„Na seznamu FARA najdete třeba *České centrum* v New Yorku nebo *Deutsche Telecom*, protože jsou řízeny státem. Nenajdete v něm ale žádnou ze známých mezinárodních nevládních organizací, které by tam ráda viděla část místních politiků. *Amnesty International* nebo *Greenpeace* v tom registru nejsou. V českém registru by byly,“ souhlasí mluvčí humanitární organizace *Člověk v tísni* Tomáš Urban.⁶⁰

Český návrh je podle něj široce vymezen záměrně. „Autoři se chtěli zaměřit dostatečně široce, aby pak mohli postihovat kohokoliv, včetně fyzických osob,“ uvedl Urban a doplnil: „Kdyby to dělali podle amerického zákona FARA, na který se odvolávají, museli by mezinárodní nevládní organizace naopak vyjmout. FARA je explicitně vyjímá – nejsou tam organizace věnující se humanitární, vzdělávací, výzkumné, akademické či náboženské činnosti. [...] Český návrh je konstruován přesně opačně [než FARA]: stačí jakékoli zahraniční financování, kontrola ze zahraničí se prokazovat nemusí. Do záběru zákona tak neoprávněně spadají *Transparency International*, *Amnesty International*, *Lékaři bez hranic*, česká vědecká pracoviště s grantovým financováním.“⁶¹

⁵⁸ Theodoric Meyer, Politico: *Manafort registers as foreign agent*,
<https://www.politico.com/story/2017/06/27/manafort-foreign-agent-ukraine-240027>

⁵⁹ Reuters: *U.S. judge gives Trump ex-aide Manafort leniency: under four years in prison*,
<https://www.reuters.com/article/us-usa-trump-russia-manafort/u-s-judge-gives-trump-ex-aide-manafort-leniency-under-four-years-in-prison-idUSKCN1QO17N/>

⁶⁰ Seznam Zprávy: *Po vzoru Ruska. Babišova poradkyně tvoří s poslanci SPD zákon proti neziskovkám*,
<https://www.seznamzpravy.cz/clanek/domaci-kauzu-po-vzoru-ruska-babisova-poradkyně-sepsala-s-rajchlem-zakon-proti-neziskovkam-301146>

⁶¹ Novinky.cz: *Přehledně: Co obsahuje připravovaný zákon o neziskovkách*,
<https://www.novinky.cz/clanek/domaci-prehledne-co-obsahuje-pripravovany-zakon-o-neziskovkach-40568080>

3.11. Společný mechanismus: tři typy tlaků

Výše uvedené modely, přes rozdílnou intenzitu, fungují stejně. Vytvářejí tři druhy tlaků:

- Administrativní tlak – nové povinnosti, reporting a právní rizika zvyšují náklady fungování.
- Reputační tlak – označení spojené se zahraničním financováním vytváří stigma a komplikuje spolupráci s partnery.
- Finanční tlak – nejistota a reputační riziko vedou k odlivu donorů a grantů.

Tyto tlaky samy o sobě nemusí okamžitě zničit občanský sektor. Postupně ale vytvářejí prostředí, ve kterém jeho kapacita slábne. A část funkcí, které dosud zajišťoval, musí převzít stát. Za veřejné peníze.

4. Ekonomická role občanské společnosti v České republice

Neziskový sektor představuje významnou součást české ekonomiky. Podle dat Českého statistického úřadu zaměstnává více než 120 tisíc pracovníků a podílí se přibližně z 1,8 % na tvorbě HDP.⁶²

Než přistoupíme k vyčíslení dopadů, je nutné si přiznat jednu věc: neziskový sektor není okrajový symbolický prvek veřejného života. Je to významná součást ekonomiky služeb, která zaměstnává desetitisíce lidí a zajišťuje aktivity od sociální péče po výzkum.

Podle dat Českého statistického úřadu existuje v Česku přibližně 140 až 150 tisíc neziskových organizací. Ekonomicky aktivní z nich zaměstnávají 120 až 150 tisíc pracovníků – srovnatelně s tradičními odvětvími české ekonomiky. Přičteme-li statisíce dobrovolníků, jejichž práce má hodnotu v řádu miliard korun ročně, dostaneme sektor, který nelze přehlédnout.

Neziskovky přitom nevyplňují prázdný prostor – vyplňují místa, kde stát ani trh nedokážou reagovat dostatečně rychle nebo levně. V sociálních službách zajišťují péči o seniory, osoby se zdravotním postižením, rodiny v krizi nebo lidi bez domova. Ve vzdělávání a vědě realizují projekty napojené na mezinárodní granty a evropské fondy. Na regionální úrovni udržují sociální kapitál, podporují místní podnikání a turismus.

Domovy pro seniory a terénní péče

Neziskové organizace dnes provozují významnou část kapacit sociálních služeb. Pokud by tyto služby zanikly, stát by musel:

- budovat nová zařízení
- najmout a vyškolit personál
- nést plné provozní náklady
- → investice v řádu stovek milionů až miliard korun ročně

Služby pro rodiny v krizi a ohrožené děti

Organizace poskytují krizovou intervenci, asistované kontakty, terénní práci s rodinami. Bez nich by tyto agendy přešly na OSPOD a soudy:

- více pracovníků
- více případů v systému

⁶² ČSÚ: *Neziskové instituce v Česku*, <https://statistikaamy.csu.gov.cz/neziskove-institute-v-cesku>

- delší řízení
- → vyšší náklady + horší výsledky pro děti

Integrace osob se zdravotním postižením

Neziskovky zajišťují pracovní integraci, chráněná pracovní místa, podporu samostatného bydlení. Bez těchto služeb:

- více lidí končí v institucionální péči
- vyšší závislost na dávkách
- → dlouhodobé zatížení veřejných rozpočtů

Prevence bezdomovectví a práce s lidmi bez domova

Terénní programy a nízkoprahové služby výrazně snižují náklady na:

- zdravotní péči
- policii
- krizové zásahy
- Bez nich stát platí:
- → akutní péči, zásahy IZS, hospitalizace (násobně dražší)

Vzdělávací a integrační projekty (EU fondy)

Neziskovky přinášejí do Česka miliardy z evropských grantů. Pokud by tyto projekty nebyly realizovány:

- stát by o tyto prostředky přišel⁶³
- nebo by musel budovat vlastní implementační kapacity
- → ztráta zdrojů + vyšší administrativní náklady

Regionální rozvoj a turismus

Lokální spolky organizují akce, udržují komunitní život a přitahují návštěvníky. Bez nich:

- pokles lokální ekonomické aktivity
- nižší příjmy obcí
- → nepřímé ztráty ve veřejných rozpočtech

⁶³ Zde jde opět o konstataci, nikoliv hodnocení efektivnosti evropských fondů.

Pokud tyto kapacity oslabíme, někdo je převzít musí – a tím někým bude stát. Za naše peníze. „Stát absolutně nemá potřebnou kapacitu pro zajištění potřeb všech zranitelných skupin a je závislý právě na nestátních neziskových organizacích,“ vysvětlila bývalá předsedkyně Rady vlády pro nestátní neziskové organizace Klára Šimáčková Laurenčíková.⁶⁴

4.1. Kdo jsou skutečné neziskovky

Existuje zásadní propast mezi politickou rétorikou a realitou. Když se mluví o „politických neziskovkách“, mluví se o marginální části sektoru. Data jsou jednoznačná: spolky tvoří 60–65 % všech neziskových organizací – převážně sportovní kluby, hasiči, skauti, myslivci a rodičovské iniciativy. Největší podíl financování míří do sportu a volnočasových aktivit (20–25 %), sociálních služeb (20 %) a vzdělávání (15 %).⁶⁵ Organizace zaměřené na advokacii a veřejnou politiku představují z hlediska počtu i financí pouhý zlomek.

Podle průzkumu STEM a Nadace OSF z června 2025 deklaruje důvěru v práci neziskovek zhruba třetina veřejnosti – podíl, který stoupá až o 20 procentních bodů mezi lidmi s vlastní zkušeností dárce, dobrovolníka nebo klienta služeb, a je výrazně vyšší u mladších respondentů.⁶⁶ Zároveň se ukazuje jasné generační a tematické rozdělení: starší respondenti podporují neziskovky v sociální péči, vzdělávání a kultuře, ale jsou znatelně skeptičtější k jejich zapojení do advokační či politické činnosti – tedy přesně k tomu rozdílu, který vládní rétorika o „politických neziskovkách“ cíleně využívá. Veřejná důvěra v sektor tedy nebyla na počátku tohoto období nijak zvlášť vysoká, což dělá cílenou stigmatizační rétoriku o to účinnější.

Neziskový sektor v české realitě znamená především infrastrukturu každodenního života. Když politici útočí na neziskovky, neutočí na abstraktní bruselské struktury ani na salónní aktivisty. Útočí na konkrétní lidi a konkrétní služby.

Útočí na pečovatelskou službu, která přivezla seniorovi oběd. Útočí na rodičovský spolek, který organizuje doučování pro děti ze slabších rodin. Útočí na dobrovolné hasiče, kteří jedou v noci na výjezd bez nároku na odměnu. Útočí na vědce, kteří získali zahraniční grant a přinesli do

⁶⁴ ČT: Vláda se chystá na neziskové organizace. Chce označit „politické neziskovky“, <https://ct24.ceskatelevize.cz/clanek/domaci/kabinet-chce-prisnejsi-dohled-nad-neziskovkami-prostor-pro-radikalni-skrty-je-ale-maly-368939>

⁶⁵ Český statistický úřad: *Satelitní účet neziskových institucí*, <https://csu.gov.cz/satelitni-ucet-neziskovych-instituci?pocet=10&start=0&podskupiny=057&rizeni=-datumVydani>

⁶⁶ Nadace OSF: *Organizace občanské společnosti: téměř 60 % veřejnosti jejich roli oceňuje během živelních katastrof a jiných krizí*, <https://osf.cz/2025/09/25/stem/>

Česka peníze i know-how ze světových laboratoří. Útočí na skauty, kteří učí děti samostatnosti. Útočí na hospicové pracovníky, kteří jsou u umírajících.

To není boj proti politickému aktivismu. To je útok na celou společnost. A až tyto organizace zmizí nebo se zaleknou, někdo tu práci udělat musí. Udělá ji stát – pomaleji, hůř a za mnohem více peněz z našich daní. Anebo ji neudělá nikdo – a jako společnost zchudneme duševně, morálně a ekonomicky.

5. Přímé a nepřímé ekonomické dopady regulace

5.1. Přímé náklady

Každá nová regulace vytváří náklady. V případě tohoto zákona by se administrativní a právní náklady, ztráta zahraničního financování a zánik části organizací dostavily téměř okamžitě. Velké organizace by vytvořily nové *compliance* pozice nebo využívaly externí právní služby. Menší organizace – a těch je drtivá většina – by i relativně malé zvýšení zátěže pocítily jako existenční hrozbu.

Zánik části organizací neznamena zánik problémů, které řešily. Sociální potřeby nezmizí. Přesunou se do veřejného sektoru, zdravotnictví nebo systému sociálních dávek. Náklady se pouze přesunou – a zpravidla vzrostou.

5.2. Nepřímé náklady: kdo zaplatí služby

Sociální služby, zdravotní prevence, vzdělávání, regionální rozvoj, dobrovolnická práce – to jsou oblasti, kde občanská společnost denně supluje to, co stát buď nedokáže, nebo nedělá.

Programy prevence závislostí nebo duševního zdraví, které dnes provozují neziskovky, pomáhají snižovat tlak na psychiatrické kliniky a nemocnice. Jejich zánik se neprojeví okamžitě ve státním rozpočtu – projeví se za pět let ve vyšších výdajích na zdravotní péči. A krátkodobé „úspory“ se změni v dlouhodobé výdaje.

Zvláštní kategorií je dobrovolnická práce. Statisíce dobrovolníků každoročně věnují čas, jehož ekonomická hodnota se pohybuje v řádu miliard korun. Dobrovolnictví ale nevzniká spontánně – je organizováno institucemi. Pokud tyto instituce oslabí nebo zaniknou, zmizí i infrastruktura, na níž dobrovolnictví stojí.

6. Systémové ekonomické dopady: demokracie jako ekonomické aktivum

Vedle přímých a nepřímých nákladů existuje třetí vrstva dopadů, která bývá v debatách přehlížena: systémové ekonomické efekty. Demokracie není pouze politický mechanismus pro volbu vlády. Je také souborem institucí, které vytvářejí prostředí důvěry, transparentnosti a veřejné kontroly – a to má zásadní ekonomický význam.

Ekonomové dlouhodobě upozorňují, že kvalita institucí je jedním z nejdůležitějších faktorů hospodářského rozvoje. Země s transparentními institucemi, nezávislými médii a aktivní občanskou společností mají stabilnější investiční prostředí a vyšší ekonomickou výkonnost. Občanská společnost je součástí této infrastruktury. Když stát začne tento sektor oslabovat, oslabuje tím zároveň mechanismy, které jsou důležité i pro ekonomiku.

6.1. Investiční prostředí a korupce

Investoři při rozhodování o investicích sledují nejen daňové sazby nebo náklady práce. Důležitá je kvalita institucí – nezávislost soudů, transparentnost správy, stabilita právního prostředí. Země, které začnou omezovat občanskou společnost nebo nezávislá média, vysílají signál, že jejich institucionální prostředí může být méně předvídatelné. To se postupně promítá do investičního klimatu.

Mnoho organizací občanské společnosti monitoruje veřejné zakázky, upozorňuje na korupci a analyzuje veřejnou politiku. Pokud je prostor pro tyto aktivity omezen, snižuje se tlak na transparentní fungování státní správy. Z dlouhodobého hlediska to vede k vyšším ekonomickým ztrátám spojeným s neefektivním využíváním veřejných prostředků.

Nejde přitom o teoretickou konstrukci. Ukrajinský systém elektronických veřejných zakázek *Prozorro*, který od roku 2015 společně navrhly občanská společnost (mj. *Transparency International Ukraine*), soukromý sektor a stát, ukazuje, jakou hodnotu má fungující veřejná kontrola v praxi. Součástí systému je komunita dobrovolných „hlídačů“ *Dozorro*, kteří analyzují data o zakázkách a podezřelé transakce nahlašují úřadům. Podle *Evropské banky pro obnovu a rozvoj* od svého spuštění ušetřilo *Prozorro* veřejným rozpočtům více než 8,7 miliardy dolarů a počet firem soutěžících o veřejné zakázky vzrostl ze 14 000 v roce 2014 na 140 000 v roce 2024.⁶⁷ Tam, kde občanská společnost dostane prostor a nástroje ke kontrole veřejných výdajů,

⁶⁷ EBRD: *The Impact of the Prozorro Procurement System on the Ukrainian Economy*, https://www.ebrd.com/content/dam/ebrd_dxp/assets/pdfs/legal-transition/Law%20in%20Transition%20journal/LiTJ%202025/ebrd-lit25-the-impact-of-the-prozorro-procurement-system-on-the-ukrainian-economy.pdf

generuje to měřitelné, mnohamiliardové úspory. Oslabení této kontrolní funkce funguje přesně opačným směrem.

6.2. Reputace země

Na globalizovaném trhu má reputace země ekonomickou hodnotu. Legislativní kroky vnímané jako omezování občanské společnosti mohou ovlivnit mezinárodní spolupráci ve výzkumu, přístup ke grantovým programům nebo ochotu mezinárodních institucí investovat v dané zemi.

Konkrétní příklad nabízí i Maďarsko. Evropská komise v dubnu 2022 pozastavila Maďarsku čerpání 32 miliard eur z různých fondů, a to kvůli obavám o právní stát a „systémovým nesrovnalostem a nedostatkům“ právě v oblasti veřejných zakázek.⁶⁸ Nejde o dopad vyvolaný přímo maďarským zákonem o neziskovkách – jde o širší oslabení kontrolních institucí, ale ilustruje to mechanismus, před kterým tato studie varuje: jakmile stát oslabí transparentnost a nezávislý dohled, mění se to v přímé a vyčíslitelné finanční riziko. V maďarském případě v řádu desítek miliard eur zadržených evropských prostředků.

⁶⁸ Kim Lane Scheppele & John Morijn: *Money for nothing? EU institutions' uneven record of freezing EU funds to enforce EU values*, <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/13501763.2024.2406275>

7. EU zákon o zahraničním vlivu už řeší. Česká vláda si vybrala jiný vzor

V debatě o regulaci neziskovek se opakuje jeden argument: podobnou legislativu připravuje přece i Evropská unie. Zní to rozumně. Jenže je to zavádějící. Evropský přístup a modely, které inspirovaly český návrh, jsou zásadně odlišné – a záměrně je zaměňovat je buď neznalost, nebo manipulace.

Evropská komise v roce 2023 představila legislativní balík *Defence of Democracy Package*.⁶⁹ Jeho cílem je chránit evropské demokracie před zahraničním politickým vlivem. Konkrétně míří na lobbistické firmy pracující pro cizí vlády, PR agentury najímané zahraničními státy a poradenské společnosti zastupující zájmy státních aktérů mimo EU. Tedy na skrytý lobbying cizích mocností – ne na spolky, nadace nebo nevládní organizace.

Evropská komise při přípravě návrhu opakovaně zdůraznila jediné: regulace nesmí vést ke stigmatizaci občanské společnosti ani k omezení svobody sdružování. Evropský parlament totéž potvrdil – ochrana demokracie musí být vyváжена ochranou prostoru pro legitimní občanské aktivity a mezinárodní spolupráci.

Česká vláda si přesto vybrala jiný vzor. Ten, kde se označení „zahraniční agent“ rozšíří na každého, kdo přijme jakékoli zahraniční financování – bez ohledu na to, zda jde o vědecký grant, humanitární pomoc nebo příspěvek zahraniční nadace na péči o seniory. Vzor, který vznikl v Rusku. Vzor, který Maďarsko použilo k systematickému dušení občanské společnosti.

Rozdíl je zásadní a prostý: Evropa řeší skrytý vliv cizích států na politická rozhodnutí. Ruský a maďarský model řeší, jak umlčet vlastní občany.

Česká vláda nemusí vymýšlet nic nového. Funkční evropský rámec existuje. Pokud má stát zájem o skutečnou transparentnost – a nikoli o nástroj k zastrašování – může se inspirovat Bruselem. Skutečnost, že sáhla jinam, leccos vypovídá o skutečném záměru tohoto zákona.

⁶⁹ European Commission: *Documents on Defence of Democracy*,
https://commission.europa.eu/publications/documents-defence-democracy_en

Závěr: Svoboda není luxus, je to podmínka prosperity

Zákon o zahraničních vazbách má jednoho skutečného nepřítele: politicky nepohodlnou pravdu. V neziskovém sektoru existují organizace, které se věnují politické advokacii, lidským právům nebo kritice vlády. Právě ty jsou skutečným terčem tohoto zákona – ostatní, od hasičů po skauty, jsou jen vedlejší škody, kterou autoři návrhu museli přijmout, aby se k tomuto terči vůbec dostali.

Stojí za připomenutí, že žebříček v Tabulce 1.1 je momentka, nikoliv záruka. Maďarský index demokracie od *Economist Intelligence Unit* dosahoval svého historického maxima 7,53 bodu (mnohem níže než Česko) v roce 2006 – tedy ještě předtím, než *Fidesz* v roce 2010 získal ústavní většinu a začal přestavovat soudy, a nakonec i neziskový sektor. Od té doby index klesl na dnešních 6,51, a analytici tento proces přímo označují jako „orbánizaci“.⁷⁰ Ani solidní skóre tedy není pojistkou na věčné časy. Je to pozice na trajektorii, kterou lze – jak ukazuje maďarská zkušenost – během jedné až dvou dekád zásadně změnit, aniž by k tomu byl potřeba jediný převrat. Stačí poslušnost dílčích, formálně legálních kroků, z nichž ani jeden sám o sobě nepůsobí jako ten rozhodující.

Protože svoboda projevu a svoboda sdružování nejsou sentimentální hodnoty. Jsou to ekonomické podmínky. Společnost, ve které mohou organizace svobodně kritizovat vládu, monitorovat veřejné zakázky a upozorňovat na korupci, je společností s nižšími náklady na korupci, efektivněji vynakládanými veřejnými prostředky a předvídatelnějším právním prostředím. To jsou přesně ty parametry, které sledují zahraniční investoři, když se rozhodují, kam vloží kapitál.

Politicky nepohodlná neziskovka, která odhalí předražený tendr, ušetří daňovým poplatníkům víc, než stojí celý její roční rozpočet. Organizace, která monitoruje volby, je levnější pojistkou demokracie než jakákoliv státní instituce. A think-tank, který kritizuje vládní politiku, plní funkci, kterou trh sám od sebe nezajistí – vytváří informace, které korigují rozhodování těch, kdo nakládají s veřejnými penězi.

Demokracie a vyspělá ekonomika nestojí na iluzi, že stát ví nejlépe. Stojí na přesvědčení, že konkurence názorů, kontrola moci a svobodný tok informací vedou k lepším výsledkům než centralizované rozhodování. Občanská společnost – včetně té politicky nepohodlné – je součástí tohoto mechanismu. Umlčet ji neznamena zbavit se problémů. Znamená zbavit se

⁷⁰ Dismantling Democracy: *The Orbánization of Hungary*, <https://www.illiberalism.org/dismantling-democracy-the-orbanization-of-hungary/>

zpětné vazby. A ekonomika bez zpětné vazby neroste – hromadí chyby, dokud není příliš pozdě.

A přece to nekončí bezmocí. Když se v březnu 2026 sešlo na pražské Letné odhadem čtvrt milionu lidí, návrh na registr neziskovek byl do měsíce odložen. Je to připomínka, že žádný z těchto zákonů není nevyhnutelný. Otázkou pro Česko není, zda si podobný zákon zaslouží odpor. Otázkou je, zda si tento odpor dokážeme udržet i poté, co první, nejkřiklavější verze zmizí ze stolu a nahradí ji tišší, méně viditelná náhrada.

Nejlepším důkazem, že na neziskovkách záleží, jsou právě ti, kdo je nejvytrvaleji napadají.

Česká vláda bude mít k dispozici funkční alternativu v podobě evropského rámce, který cílí na skutečné hrozby – skrytý lobbying cizích státních aktérů – aniž by se dotknul kohokoliv jiného. Ale vypadá to, že se rozhodla jít jinou cestou. A toto rozhodnutí bude mít cenu. V miliardách. V odlivu talentů. V oslabených institucích. V zemi, která se pomalu ale jistě stává méně atraktivní pro každého, kdo má na výběr. Největší ironií je, že tuto cenu jako první budou platit právě voliči populistických hnutí, které drží tuto vládní koalici u moci. Senioři, kteří dali hlas Babišovi, Okamurovi či Rajchlvi budou jednoho dne potřebovat sociální péči. Budou potřebovat někoho z neziskové organizace. Otázka je, zda tu v té chvíli zbude někdo, kdo se o ně postará.

Svoboda není luxus, který si demokratická společnost může dovolit omezit. Je to infrastruktura, na níž prosperita stojí. A kdo ji podkopává – vědomě či z pohodlnosti – platí účet. Jen ho nikdy neplatí sám. A jakákoli inspirace ze států, které jsou na indexu demokracie níže než Česká republika a jejichž občané jsou nominálně chudší než občané České republiky, je úplně špatně.