

Jak (ne)snadné je v Česku mocensky ovládnout státní instituci či úřad? Analýza TI ukazuje nesourodost nastavení a problematická místa

20.8.2025 - | Transparency International ČR

Analýza Transparency International ČR (TI) porovnává 30 organizací, úřadů a agentur, které jsou součástí státního aparátu, z pohledu jejich nezávislosti na externích mocenských či politických vlivech. Výzkum ukazuje, jak podstatně se nezávislost institucí v některých aspektech liší, jak nekonzistentní je plošné systémové nastavení a kde je největší prostor pro zlepšení.

Ten vidíme především u Digitální a informační agentury (DIA) a Státního pozemkového úřadu (SPÚ). Naopak Vojenské zpravodajství (VZ) či Úřad pro zahraniční styky a informace (ÚZSI) jsou téměř na svém maximu. Dosažení stoprocentní nezávislosti totiž není vždy žádoucí. Je třeba přihlídnout k tomu, jakou agendu daný úřad řeší a jak je ukotven v právní řádu.

Z hodnocení a následných doporučení, jak vhodně zvyšovat nezávislost vybraných institucí, vyplývá, že se jedná o úkol především pro zákonodárce než vedení samotných institucí. K zavedení změn do praxe je totiž ve velkém množství případů třeba změny i vícera zákonů.

Proto TI chystá v následujících měsících cílenou debatu s politickou reprezentací a zástupci státní správy o efektivním nastavení nezávislosti složek státního aparátu. Nadto na náš výzkum reagovaly více než čtyři pětiny hodnocených institucí a probíhá s nimi konstruktivní dialog – více se mimo jiné dozvíte v našem Otevřeném lobbistickém diáři.

Projekt Hodnocení nezávislosti veřejných institucí navazuje na dlouhodobé úsilí naší nevládní protikorupční organizace o posilování odbornosti a nezávislosti veřejných institucí v České republice. Nezávislé veřejné instituce hrají při zajišťování spravedlivého a stabilního fungování státu a společnosti důležitou roli. Jsou zodpovědné za dohled nad dodržováním pravidel a často mají za úkol kontrolovat jednání mocných – ať už politiků, nebo podnikatelů. Jejich nezávislost snižuje riziko, že je politické nebo zájmové skupiny zneužijí ve svůj prospěch.

Nezávislé vs. odpovědné a akceschopné instituce

Politici mají do fungování institucí zasahovat jen v zákonem přesně určených a odůvodněných případech. Nemají se skrze legislativu snažit o oslabení a narušení jejich nezávislosti. Naopak se mohou stát garanty řady doporučení k jejímu zvýšení.

„Nezávislost veřejných institucí je důležité chápat jako škálu, kde míra přijatelných vnějších vlivů závisí na charakteru a kompetencích konkrétního úřadu. Nikdy by neměla být absolutní. I když je nezávislost klíčovým prvkem institucionálního uspořádání, není jediným faktorem ovlivňujícím kvalitu veřejné správy. Pro efektivní výkon agendy musí být instituce také akceschopná a odpovědná,“ vysvětluje Ondřej Kopečný, programový ředitel TI.

Například u Policie České republiky (PČR) je žádoucí, aby existovala jasná politická odpovědnost za její činnosti – ovšem bez vlivu na objektivitu a nestrannost. Oproti tomu Úřad pro ochranu

hospodářské soutěže (ÚOHS) musí být vysoce odolný proti politickým tlakům, protože kontroluje veřejné zakázky, a nezřídka tak pokutuje politicky exponované úřady.

Nesourodé systémové nastavení nezávislosti ztěžuje veřejnou kontrolu

Systém nastavení institucí v České republice je mimořádně nekonzistentní, a to bez toho, aniž by tyto inkonzistence sledovaly konkrétní záměr. Důvodové zprávy k jednotlivým zákonům zpravidla mlčí.

„Tento zmatek znemožňuje kontrolu veřejnosti nad stavem institucí, což může usnadnit jejich případné ovládnutí. Dobře nastavený, robustní, ale přehledný systém je pro nezávislost institucí vhodnější než současné chaotické uspořádání,“ objasňuje právník TI Kryštof Doležal.

V českém institucionálním systému navíc nezřídka rozhodují předseda či nejvyšší orgán ve správním řízení o právech a povinnostech osob v souladu s agendou úřadu. Takový vliv na instituci může být velmi problematický.

Přínejmenším u institucí, jejichž úkolem je z velké části rozhodovat ve správním řízení – jako zejména Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže (ÚOHS), Energetického regulačního úřadu (ERÚ) a Českého telekomunikačního úřadu (ČTÚ) – je tak namísto zvažovat, zdali by nemělo být vedení úřadu od rozhodování odštěpeno, a princip rozkladu opuštěn.

Transparentní výběrová řízení zůstávají dlouhodobou slabou stránkou

Z výsledků našeho výzkumu nezavisle.institute.cz lze říci, že schopnost institucí pořádat transparentní výběrová řízení je poměrně nízká. Transparentní výběrové řízení totiž směřuje k výběru objektivně nejvhodnějšího kandidáta, podle jasných kritérií a za předem stanovených podmínek, přičemž o výběru rozhoduje pluralitně nastavená výběrová komise.

„Nestačí ale, aby se výběrové řízení transparentním pouze jevílo, musí transparentní skutečně být. Zároveň nestačí, aby uvedené platilo pouze v době jeho konání,“ jak uvádí Ondřej Kopečný, a pokračuje: **„Při hodnocení jsme se často setkali s problémem, že i když instituce vypisují výběrové řízení, velmi často nelze zpětně dohledat členy výběrové komise, tedy jména osob, které o kandidátovi rozhodují.“**

U některých institucí výběrové řízení však nepovažujeme za nutné. Jedná se o ty instituce, kde je klíčová důvěra, odpovědnost a úzká kooperace mezi politiky a vedením instituce. Typicky se jedná o bezpečnostní sbory či zpravodajské služby jako Policie České republiky (PČR), Úřad pro zahraniční styky a informace (ÚZSI), Národní bezpečnostní úřad (NBÚ) Vojenské zpravodajství (VZ), nebo Bezpečnostní informační služba (BIS).

Nedílnou součástí otevřeného přístupu k obsazování vedoucích postů státních institucí bývají veřejná slyšení s kandidáty či budoucími představiteli instituce. U naprosté většiny hodnocených institucí zákon aktuálně nevyžaduje jakoukoliv formu veřejného slyšení. I když v praxi mohou veřejná slyšení probíhat, bez zákonného ukotvení lze od takové praxe snadno ustoupit.

„Znalost osob ve vedení úřadu a informací o nich umožňuje kontrolu výkonu jejich funkce ze strany občanské společnosti. Představení vize řízení úřadu pak napomáhá veřejnost ujistit, že kandidát nepředstavuje pouze politického nominanta, nýbrž že se jedná o člověka na svém místě,“ připomíná Kryštof Doležal.

Kromě toho v současnosti není u většiny posuzovaných institucí zákonem vyžadována relevantní praxe pro výkon funkce v jejich čele. V některých případech pak spíše než podmínka relevantní

praxe, může být vhodný zásadní požadavek na morální integritu a důvěryhodnost kandidátů.

Pravidla obsazování a obměny na vedoucích pozicích jsou různá

U téměř poloviny hodnocených institucí je vedení úřadu obsazováno pouze jedním aktérem – nejčastěji vládou bez zapojení kohokoliv dalšího, jako například Parlamentu, akademické obce nebo profesních komor. Takové řešení není vhodné, leda že se jedná o instituce, u kterých je přímá kontrola vlády namístě. V opačném případě je vždy vhodnější, pokud je do procesu jmenování zapojeno více aktérů.

U dvou pětin hodnocených institucí proto doporučujeme legislativně ukotvit povinnost volit nejvyšší orgán prostřednictvím různých aktérů. Podmínka shody více aktérů snižuje riziko nemístného vlivu jednoho z nich na instituci, což snižuje riziko čistě politických jmenování a nominací, spolu se zákulisními dohodami.

Nadto u více než poloviny hodnocených institucí zákon nevyžaduje, aby k obměně jejich nejvyššího orgánu docházelo postupně. Postupná obměna přispívá ke stabilitě rozhodování instituce, zabraňuje překotným a náhlým změnám, přispívá ke vzniku dlouhodobé praxe instituce a brání instituci před politickými turbulencemi.

„Jsme si vědomi toho, že potřeba vybírat člena každé jedné instituce každý rok může být náročná. Klíčovým je ovšem požadavek na pravidelnost a postupnost obměny, i kdyby třeba každé dva roky,“ komentuje Kryštof Doležal.

Potřeba definovat kompetence širšího vedení institucí

„Při hodnocení institucí jsme se relativně často setkali s případy, kdy nejvyšší představitel daného úřadu fakticky ustavil své zástupce, například náměstky, formálně ale nejsou jejich pravomoci a úkoly dostatečně definovány,“ poukazuje Kryštof Doležal.

Alespoň rámcové vymezení úkolů a kompetencí dalších členů vedení přitom zvyšuje nezávislost, protože snižuje riziko, že vnitřní rozhodovací procesy budou ovlivněny jen nejužším vedením.

Pro další informace a doporučení u jednotlivých 30 hodnocených veřejných institucí navštivte naše speciální webové stránky [nezavisleinstituce.cz](https://www.transparency.cz/nezavisleinstituce.cz).

O projektu

Analýza 30 významných veřejných institucí vyhodnocuje organizace, úřady a agentury, které jsou součástí státního aparátu z pohledu jejich nezávislosti na externích mocenských či politických vlivech.

Použitím 40 kritérií formální (de iure) a faktické/skutečné (de facto) nezávislosti jsme vytvořili ucelený obrázek o veřejných institucích z pohledu jejich odolnosti proti zneužití nebo ovládnutí.

Výsledky, které uvádíme v této zprávě zohledňují data a informace shromážděné k 18. červnu 2025.

<https://www.transparency.cz/jak-nesnadne-je-v-cesku-mocensky-ovladnout-statni-instituci-ci-urad-analyza-ti-ukazuje-nesourodost-nastaveni-a-problematicka-mista>