

# 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 jevilo, 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 [nezavisle-institute.cz](https://www.transparency.cz/nezavisle-institute).

## **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>