

Verejné inštitúcie pod tlakom: Pozrite si rebríček ich nezávislosti

22. júla 2024, Transparency International Slovensko



Obr.: Medzi verejné inštitúcie, ktorých úlohou by malo byť aj posilňovanie demokratických princípov a verejná kontrola, patrí aj verejnoprávna televízia a rozhlas. Po nedávnej účelovej premene RTVS na STVR jej inštitucionálna nezávislosť výrazne utrpela. Ilustračné foto TASR – Protestný pochod zamestnancov proti zmenám v RTVS v júni 2024

Formálne najnezávislejšou slovenskou verejnou inštitúciou je Rada pre rozpočtovú zodpovednosť, v područí politikov sa najľahšie ocitne policajná inšpekcia. Medzi najnezávislejšie inštitúcie na Slovensku patrila až donedávna napriek spochybňovaniu koalíčných politikov aj verejnoprávna RTVS.

„Keby som pána Jurisa teraz ešte raz chytil, tak ho zaškrťm vlastnými rukami,“ [reagoval](#) vlani v decembri premiér Robert Fico na rozhodnutie vtedajšieho šéfa Úradu pre reguláciu sieťových odvetví o zvýšení zastropovaných cien plynu. Hoci išlo o zákonnú kompetenciu úradu, ktorý má podľa legislatívy pri výkone pôsobnosti postupovať „nestranne a nezávisle“, Andrej Juris bol už o pár dní z funkcie vládou odvolaný a Fico ďalej [rozprával](#) o „hrdúsení“. Na čelo úradu kabinet expresne dosadil niekdajšieho šéfa z éry predošlých vlád Jozefa Holjenčíka, ktorý musel post v roku 2017 opustiť práve po kritike a symbolickom [trhaní faktúr](#) Ficom.

Útoky politikov na verejné inštitúcie a ich predstaviteľov nie sú na Slovensku ničím výnimočným. Len pred pár týždňami sme boli svedkami zbavenia sa šéfa verejnoprávnej RTVS cez jej účelové [premenovanie](#). Mnohí si ešte živo vybavajú napríklad útoky expremiéra Igora Matoviča na riaditeľku Štátneho ústavu na kontrolu liečiv Zuzanu Baťovú z jari 2021. Tá upozornila na chýbajúcu dokumentáciu k nám dovezenej ruskej vakcíne Sputnik V. Matovič šéfku úradu zodpovedného za kontrolu liečiv [označoval](#) za klamárku či „hanbu vedy“, na tlačovke jej meno spomenul až 79-krát. Baťová na poste vydržala ešte niekoľko mesiacov, v januári 2022 na vlastnú žiadosť skončila.

V istej miere nepochybne platí, že aj štátne inštitúcie sa podieľajú na presadzovaní verejných politik a nemôžu byť tak od vládnej a zákonodarnej moci úplne odtrihnuté. Tá ich chod ovplyvňuje legislatívne, rozpočtovo i personálne. Sú to však práve miera nezávislosti a z nej prameniaca akcieschopnosť verejných inštitúcií, ktoré odlišujú vyspelé demokracie od tých okyptených. Formálna nezávislosť a jasné kompetencie a pravidlá zároveň vytvárajú mantinely pre potenciálne problematických nominantov a zaručujú kontinuitu a systematickosť rozhodovania.

Rebríček formálnej nezávislosti

Garancia nezávislosti je špeciálne dôležitá pri kontrolných, regulačných a vyšetrovacích orgánoch, ktoré majú dbať na dodržiavanie zákonov a férových pravidiel aj zo strany vládnej moci. Ako dôležité nezávislé inštitúcie sú, nedávno ukázalo napríklad posudzovanie [ústavnosti novely trestného zákona](#) Ústavným súdom, alebo rozhodnutie Úradu na ochranu oznamovateľov [pokutovať ministerstvo vnútra](#) pre obchádzanie zákona. Slovensko, ako stále mladá demokracia opakovane skúšaná aj autokratickými a populistickými politikmi, si však inštitucionálne prostredie stále len tvorí. Zďaleka pritom nepostupujeme iba vpred.

Ako si na tom s nezávislosťou, a teda aj odolnosťou pred politickým zasahovaním slovenské inštitúcie stoja, meral v rokoch 2018 až 2021 Inštitút pre ekonomické a sociálne reformy [INEKO](#). A keďže tlak voči nezávislosti viacerých inštitúcií od posledných parlamentných volieb [narastá](#), v Transparency International Slovensko sme sa rozhodli k INEKO pridať, [hodnotenie formálnej nezávislosti inštitúcií](#) oživiť a spolu s kolegami ďalej precizovať.

Najväčšiu formálnu mieru nezávislosti spomedzi slovenských inštitúcií opakovane dosahuje [Rada pre rozpočtovú zodpovednosť](#). Ide o trojčlenný orgán zriadený v roku 2012, ktorého úlohou je monitorovať a hodnotiť vývoj hospodárenia štátu, ako aj plnenie pravidiel rozpočtovej zodpovednosti. A keďže jej poslaním je teda cez kvalifikované analýzy brzdiť aj škodlivé a populistické návrhy politikov, o ktoré nie je na Slovensku núdza, nezávislosť Rady od politickej garnitúry je tu zásadná.

Nezávislosť inštitúcií sa v našom hodnotení odvíja od 58 indikátorov rozdelených do piatich oblastí od spôsobu obsadzovania a odvolávania vedúcich zamestnancov, cez legislatívnu suverenitu inštitúcií až po platy a transparentnosť výberu na pozíciu jej šéfa. Hodnotíme teda

formálnu stránku nezávislosti inštitúcií, nie nezávislosť konkrétnych rozhodnutí a výkon ich vedúcich predstaviteľov. Rada pre rozpočtovú zodpovednosť v aktuálnom hodnotení reflektujúcom situáciu ku koncu roka 2023 dosiahla skóre 89 %, rovnako ako v roku [2021](#).

Nezávislé zrkadlo mýňania

Ako teda vyzerá nezávislosť Rady pre rozpočtovú zodpovednosť v praxi? Tento orgán vedú traja špičkoví ekonómovia, ktorí museli predpoklady obhájiť v [transparentnom výberovom konaní](#), vrátane verejného vypočutia či predkladania koncepcie. Na ich voľbe sa podieľala viacero aktérov od parlamentu, cez vládu, prezidenta až po guvernéra Národnej banky Slovenska. Odvolávanie členov Rady je možné len v prípade právoplatného odsúdenia alebo pri dlhodobej absencii.

Zmeny pravidiel ani tvorbu rozpočtu nemožno Rade jednoducho okresať, keďže sú ukotvené aj v Ústave. Nezávislosť Rady garantujú aj na slovenskú verejnú správu vysoké platy, v prípade predsedu Rady išlo za rok 2022 o celkový hrubý mesačný príjem vo výške 13 305 eur.

Údaje o výške plátov sme do hodnotenia nezávislosti zaradili na základe predpokladu, že primerane odmeňovaní manažéri sú nielen motivovanejší k profesionálnemu výkonu, ale aj odolnejší voči korupčným tlakom. Kam až môžu podhodnotenú platy vysokých štátnych úradníkov a manažérov zájsť, dobre ukazujú známe prípady bývalých funkcionárov Finančnej správy [Františka Imreczeho](#) a [Ludovíta Makóa](#). Obaja priznali, že im vo funkciách počas tretej vlády Roberta Fica z ich pohľadu nízke platy „dorovnávali“ oligarchovia, ktorí si tak poisťovali svoje záujmy.

Nezávislosť Rady pre rozpočtovú zodpovednosť dokladujú aj ďalšie „mäkké ukazovatele“ ako to, že členovia rady neboli podľa nášho zisťovania minimálne dva roky pred nástupom do funkcie politicky aktívni alebo nízka fluktuácia radných. Bývalý predseda Ivan Šramko strávil vo funkcii 8,2 roka, od septembra 2020 zastáva túto pozíciu súčasný šéf rady Ján Tóth.



Ročník hodnotenia: 2018 2019 2020 2021 2022 2023

Inštitúcia	Celkové hodnotenie	I. Postavenie vedúcej osoby (členov orgánu)	II. Odvolanie vedúcej osoby (členov orgánu)	III. Suverenita a ukotvenie v ústave	IV. Platy	V. Výberové konanie na pozíciu vedúceho úradu
1 RRZ Rada pre rozpočtovú zodpovednosť	89 %	90 %	100 %	78 %	79 %	100 %
2 Generálna prokuratúra	78 %	70 %	94 %	78 %	75 %	75 %
3 Najvyšší správny súd	75 %	77 %	92 %	80 %	62 %	63 %
4 Najvyšší súd	75 %	82 %	81 %	80 %	63 %	63 %
5 Ústavný súd	73 %	90 %	57 %	80 %	61 %	63 %
6 Úrad na ochranu oznamovateľov	73 %	80 %	100 %	56 %	46 %	84 %
7 Národná banka Slovenska	72 %	71 %	98 %	71 %	92 %	28 %
8 rtv: Rozhlas a televízia Slovenska	69 %	71 %	54 %	78 %	46 %	88 %
9 Špecializovaný trestný súd	64 %	66 %	68 %	44 %	78 %	71 %
10 Úrad pre reguláciu elektronických komunikácií a poštových služieb	64 %	63 %	98 %	44 %	54 %	64 %
11 Úrad pre verejné obstarávanie	63 %	75 %	73 %	22 %	65 %	88 %
12 Tlačová agentúra Slovenskej republiky	62 %	65 %	65 %	78 %	36 %	60 %
13 Verejný ochranca práv	59 %	55 %	70 %	67 %	52 %	46 %
14 Úrad na ochranu osobných údajov	57 %	45 %	59 %	44 %	76 %	76 %
15 Najvyšší kontrolný úrad	57 %	55 %	38 %	80 %	67 %	36 %
16 Rada pre mediálne služby	57 %	80 %	44 %	50 %	41 %	56 %
17 Protimonopolný úrad	56 %	70 %	72 %	22 %	52 %	72 %
18 Súdna rada	56 %	72 %	19 %	78 %	66 %	28 %
19 Úrad pre dohľad nad zdravotnou starostlivosťou	52 %	54 %	37 %	78 %	53 %	28 %
20 Štatistický úrad	52 %	60 %	99 %	33 %	46 %	16 %
21 Policajný zbor	50 %	60 %	37 %	44 %	63 %	46 %
22 Úrad pre reguláciu sieťových odvetví	49 %	56 %	35 %	56 %	70 %	24 %
23 Ústav pamäti národa	49 %	70 %	49 %	49 %	33 %	28 %
24 Úrad pre správu zaisteného majetku	43 %	30 %	50 %	44 %	49 %	48 %
25 Národný bezpečnostný úrad	42 %	60 %	64 %	11 %	56 %	17 %
26 Slovenská informačná služba	40 %	35 %	40 %	56 %	52 %	13 %
27 Finančné riaditeľstvo	30 %	30 %	15 %	22 %	61 %	28 %
28 Úrad inšpekčnej služby	29 %	30 %	21 %	11 %	49 %	46 %

Obr.: Rozdiely v inštitucionálnej nezávislosti najlepšej Rady pre rozpočtovú zodpovednosť a posledného Úradu inšpekčnej služby sú priepastné. Zdroj – nezavisleinstitucie.sk

Nezávislé súdy, ale aj prokuratúra

Aj na druhom mieste zostala rovnaká inštitúcia ako naposledy, konkrétne [Generálna prokuratúra](#) so skóre 78 %. Aj pri prokuratúre, ktorá je kľúčovým orgánom výkonu spravodlivosti, je nezávislosť od exekutívy rozhodujúca. Práve pri Generálnej prokuratúre je dobré zopakovať, že ide o hodnotenie formálnej nezávislosti inštitúcií, a teda rámca, ako nezávislý je daný orgán z hľadiska legislatívy, rozpočtu či zásahov do personálnej politiky.

Prokuratúra je však zároveň na Slovensku budovaná silne monokraticky a jej reálnu nezávislosť tak výrazne ovplyvňuje predovšetkým samotný generálny prokurátor a jeho nastavenie. Rozdiel medzi formálnou a skutočnou nezávislosťou inštitúcie trpkó dokumentovala predovšetkým éra generálneho prokurátora Dobroslava Trnku, o ktorého nadpráci v prospech politikov sa dostali na verejnosť aj viaceré dôkazy a [videá](#). Hoci formálna nezávislosť teda automaticky nie je garanciou aj skutočnej nezávislosti v praxi, je jej zásadným a nevyhnutným predpokladom.

Na treťom mieste v našom [rebríčku](#) sa umiestnila nová inštitúcia, ktorú hodnotíme vôbec prvýkrát. Ide o [Najvyšší správny súd](#), pod ktorý prešli po roku 2021 dôležité súdne agendy od finančného, daňového či environmentálneho práva, cez volebné sťažnosti a žaloby pre porušovanie infozákona až po disciplinárne konania.

V top desiatke sa umiestnili aj ďalšie súdy, [Národná banka Slovenska](#), ale aj ďalší nový [Úrad na ochranu oznamovateľov](#). Medzi najlepšie hodnotené inštitúcie ku koncu roka 2023 sa z hľadiska formálnej nezávislosti dostala aj dnes už premenovaná [RTVS](#), ktorú koalíční politici paradoxne kritizovali pre údajnú zaujatosť. Nedávno prijatá zrýchlená legislatíva o STVR, obsahujúca posilnenie politického vplyvu na zloženie rady telerozhlasu, menovanie jeho riaditeľa i tvorbu rozpočtu, sa tak v poklese skóre nezávislosti inštitúcie prejaví až o rok.



Obr.: Najvyšší kontrolný úrad je z hľadiska formálnej nezávislosti verejných inštitúcií v strede rebríčka (15. miesto z 28) . Na sníme jeho predseda Ľubomír Andrassy a šéfka komunikácie NKÚ Zuzana Devera diskutujú o tejto téme s Michalom Piškom a Jánom Ivančíkom z Transparency International Slovensko. Foto – NKÚ

Uši a oči štátu v politických rukách

Ako najmenej nezávislé verejné inštitúcie sa v našom hodnotení s dátami platnými ku koncu roka 2023 ukázala trojica [Slovenská informačná služba](#) (40 %), [Finančné riaditeľstvo](#) (30 %) a [Úrad inšpekčnej služby](#) (29 %).

Tajnú službu dnes [vedie](#) Pavol Gašpar, syn podpredsedu parlamentu a obvineného bývalého policajného šéfa Tibora Gašpara. Na čele Finančného riaditeľstva stojí Jozef Kiss, ktorého vlani ešte ako šéfa Poľnohospodárskej platobnej agentúry polícia nakrátko [zadržala](#) v súvislosti s machináciami v agentúre, no napokon ho prepustila bez obvinenia. Úrad inšpekčnej služby riadi Branislav Zurian, často spomínaný ako aktér vojny v polícii, ktorému Generálna prokuratúra [zrušila](#) obvinenie zo zneužitia právomocí. Hoci ich činnosť na hodnotenie formálnej nezávislosti inštitúcií citelnejší vplyv nemá, spomínané podozrenia môžu vyvolávať pochybnosti o dôveryhodnosti a objektivite týchto úradov u značnej časti verejnosti.

V prípade všetkých úradov ide o odlišnú trojicu, aká skončila na chvoste hodnotenia v roku [2021](#). Dôvodom je aj to, že Slovenský pozemkový fond, Správu štátnych hmotných rezerv aj Poľnohospodársku agentúru z konca rebríčka sme z hodnotenia vyradili. Tieto inštitúcie sú z nášho pohľadu totiž viac exekutívne a vyššia miera politického vplyvu je pri nich legitímna.

Do aktuálneho hodnotenia sme, naopak, zaradili šesť nových inštitúcií, ktoré buď v posledných rokoch vznikli, alebo je pri nich posilňovanie nezávislosti nevyhnutné. Ide už o spomínaný [Najvyšší správny súd](#) (3. miesto z 28) a [Úrad na ochranu oznamovateľov](#) (6.), ale aj [Úrad pre správu zaisteného majetku](#) (24.), [Najvyšší súd](#) (4.), [Špecializovaný trestný súd](#) (9.) a verejnoprávnu spravodajskú agentúru [TASR](#) (12.).

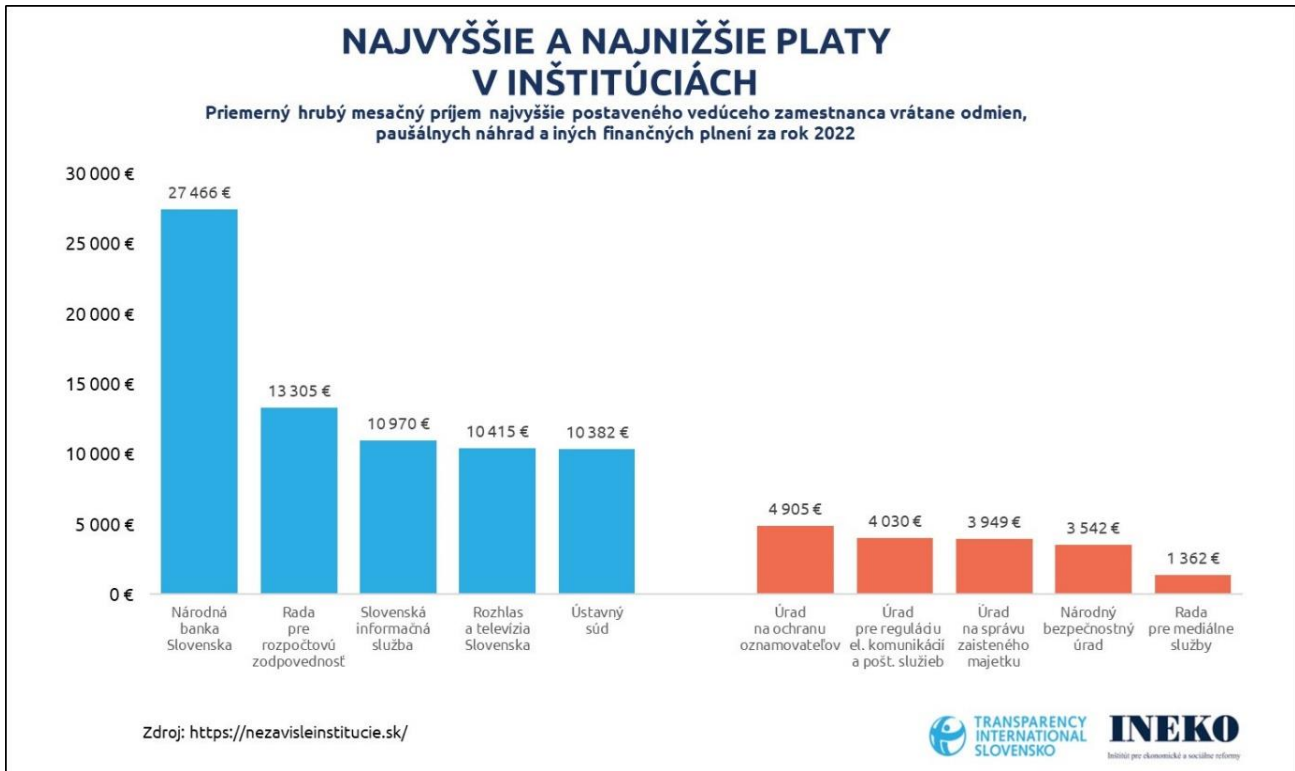
Zaradiť sme zvažovali aj Úrad špeciálnej prokuratúry pod vedením Daniela Lipšica, po niekoľkomesačnom úsilí sa ho však v marci podarilo koalícii definitívne [zrušiť](#). Práve pre časť spoločnosti traumatizujúce a kontroverzné rušenie ÚŠP, ktoré pritiahlo opakovane do ulíc masové protesty, je modelovým príkladom nedoriešenej diskusie o miere nezávislosti inštitúcií.

Kde taja platy?

A ako si najnižšiu nezávislosť Úradu inšpekčnej služby, ktorý zodpovedá za vyšetrowanie trestnej činnosti a zneužívania právomocí policajtov či väzenskej stráže, predstaviť?

Postavenie inšpekcie z pohľadu nezávislosti sa oproti minulosti ešte zhoršilo (zo skóre 49 % v roku 2021 klesol na 29 % za rok 2023), keďže novelou Zákona o štátnej službe príslušníkov Policajného zboru z roku 2021 parlament zrušil ohraničenie dĺžky funkcie riaditeľa a zmenil aj spôsob voľby riaditeľa. Kým dovtedy ho vymenúvala vláda na odporúčanie výboru NR SR pre obranu a bezpečnosť na základe výberového konania a verejného vypočutia, aktuálne šéfa inšpekcie vymenúva aj odvoláva vláda na návrh ministra vnútra. Z výberového konania zostalo už [len verejné vypočutie](#) pred parlamentným výborom.

Riaditeľ inšpekcie sa cez ministra vnútra za výkon zodpovedá vláde, suverenita inšpekcie nie je v legislatíve zakotvená. Úrad inšpekčnej služby bol zároveň jedným z dvoch úradov, ktoré spomedzi 28 hodnotených inštitúcií vôbec nezareagovali na našu infožiadosť o výške platov vedenia. Aby hodnotenie inšpekcie mohlo byť porovnateľné s ostatnými, museli sme v tomto ukazovateli pridelit' plat vyrátaný na základe priemeru ostatných inštitúcií.



Graf: Ak platy manažérov v kľúčových verejných inštitúciách nie sú konkurencieschopné, riziko profesionálnych aj morálnych zlyhaní sa zvyšuje. Zdroj – nezavisleinstitucie.sk

Kľúč k odolnosti štátu

Nezávislé kontrolné, regulačné a vyšetrovacie inštitúcie sú kľúčovým predpokladom pre demokratickú správu vecí verejných založenú na vláde práva, jasnej zodpovednosti a jej vyvodzovaní v prípade zlyhaní. Posilňovanie nezávislosti verejných inštitúcií ide prirodzene aj na úkor koncentrácie moci v rukách politikov a väčšina garnitúr sa preto do neho sama od seba nehrnie.

Táto téma je, našťastie, kľúčovou aj pre mnohé medzinárodné organizácie od Európskej únie cez Radu Európy až po OECD či Svetovú banku a ani Slovensko si tak nemôže dovoliť úplne ignorovať ich zásady. Dobré sa to ukázalo napríklad vlani v decembri, kedy sa koalícia pokúšala presadiť právomoc vlády odvolávať predsedu Protimonopolného úradu. PMÚ vzápätí [poukázal](#), že by išlo o výrazný zásah do jeho nezávislosti, ktorý by bol v rozpore s právom EÚ aj našou Ústavou. Pred zmenami varovala aj eurokomisárka Margrethe Vestagerová a koalícia návrh napokon [stiahla](#).

Ako upozorňuje náš kolega a riaditeľ INEKO Dušan Zachar, dobrá prax už nebola uchránená pri Úrade pre dohľad nad zdravotnou starostlivosťou (ÚDZS) a Štatistickom úrade (ŠÚ), kde súčasná

vládna moc v zrýchlenom konaní ustanovila jednoduchšie odvolanie ich šéfov – v prípade ÚDZS na základe pridanej vágnej formulky do zákona, ak sa vyskytnú „iné závažné dôvody, najmä v prípade konania, ktoré vyvoláva alebo je spôsobilé vyvolať pochybnosti o osobnostných, morálnych alebo odborných predpokladoch na výkon jeho funkcie“. Navyše predsedu ÚDZS po novom menuje už len vláda na návrh ministra zdravotníctva a odvolať ho môže vládny kabinet. V prípade predsedu ŠÚ je menovanie aj odvolávanie po novom tiež už len v rukách vlády.

Donedávna šéfa či šéfkú ÚDZS vymenúval a odvolával prezident/ka na návrh vlády, ktorý ešte musela schváliť Národná rada. Dôvody na odvolanie boli pritom striktne vymenované v zákone a neumožňovali politicky motivované snahy na odvolanie. Predsedu ŠÚ vymenúval a odvolával doposiaľ prezident SR na návrh vlády.

Mimochodom, práve súčasný šéf PMÚ Juraj Beňa ukázal, ako môže nezávislosť podporiť aj samotná inštitúcia, hoci jej nástroje sú oproti vláde a parlamentu značne limitované. Vlni na jar Beňa totiž [vyhlásil](#) transparentné výberové konanie s verejným vypočutím aj na pozíciu svojho podpredsedu, hoci zákon mu umožňuje navrhnúť vláde nominanta priamo.

Chýbajúce sebavedomie?

Sebavedomá a zodpovedná vládna garnitúra, ktorej záleží na kvalite demokracie a demokratických poistkách, by teda princípy nezávislých verejných inštitúcií mala podporovať, aj ak sa tým čiastočne zbavuje vlastnej moci.

Tieto [princípy](#) spočívajú práve v posilňovaní suverenity inštitúcií v zákonoch, zapojení viacerých aktérov do obsadzovania ich vedenia, stanovení jasných a prísnych pravidiel pre ich odvolávanie, dostatočne konkurenčných platoch či organizovaní transparentných výberových konaní. Predpokladom pre riadenie dôležitých verejných inštitúcií by totiž nemali byť vzťahy s politikmi, ale odbornosť, nezávislosť a morálna integrita uchádzačov.

Budovanie prostredia nezávislých a akcieschopných inštitúcií samozrejme neznamená, že ich predstavitelia si môžu robiť, čo chcú a vláda ich rozhodnutia musí iba bezvýhradne akceptovať. Ak rozhodnutie niektorej z inštitúcií prekročí jej kompetencie alebo zákon, v právnom štáte musia existovať nástroje preskúmania a prípadného zvrátenia takýchto rozhodnutí. Zatiaľ ale, žiaľ, žijeme skôr v prostredí, kde takýmito nástrojmi môžu byť aj „trhanie faktúr premiérom“ či účelové rušenie alebo premenovávanie nepohodlných inštitúcií.

Michal Piško, Dominika Iršová

Analýza vznikla s prispením INEKO.

[Podporte](#), prosím, sledovanie nezávislých verejných inštitúcií a náš spoločný portál aj Vy. Ďakujeme!