

INEKO

Ako posilniť nezávislosť a odbornosť verejných inštitúcií

Analýza

Adam Kušnirik

Autor spolupracuje s Inštitútom pre ekonomické a sociálne reformy
(INEKO)

jún 2018

Upozornenie

Vzhľadom na časové aj finančné obmedzenia analýza neskúma medzinárodné skúsenosti, a tiež neprešla kritickým posudzovaním zo strany odbornej verejnosti. Do budúcnosti preto odporúčame zostaviť a zverejniť prehľad najlepších medzinárodných skúseností pri obsadzovaní vrcholných postov regulačných, kontrolných ako aj justičných inštitúcií. Rovnako odporúčame prerokovať zahraničné skúsenosti ako aj návrh odporúčaní na posilnenie nezávislosti a odbornosti inštitúcií s vybranými odborníkmi. Na základe prehľadu zahraničných skúseností a spätnej väzby od odborníkov odporúčame zrevidovať a doplniť zoznam odporúčaní uvedených v analýze. Rovnako odporúčame zhodnotiť informačnú otvorenosť a možnosť verejnosti kontrolovať ciele, činnosť a výsledky jednotlivých inštitúcií.

Podakovanie

Autor ďakuje za cenné podnety a pripomienky pri príprave analýzy Petrovi Goliašovi, riaditeľovi INEKO.

Naša vďaka patrí aj organizácii Center for International Private Enterprise (CIPE) a nadácii Konrad Adenauer Stiftung za finančnú podporu pri príprave analýzy.

Zodpovednosť za prípadné nedostatky a chyby nesú výlučne autori štúdie.

INEKO – Inštitút pre ekonomické a sociálne reformy – je mimovládna nezisková organizácia, ktorá podporuje ekonomické a sociálne reformy s cieľom odstraňovať prekážky dlhodobého pozitívneho vývoja slovenskej ekonomiky a spoločnosti. Inštitút bol založený v roku 1999 so sídlom v Bratislave.

Autor vyštudoval politológiu a od roku 2017 spolupracuje na analýzach s INEKO a Podnikateľskou alianciou Slovenska.

Obsah

Hlavné zistenia a odporúčania	5
Úvod.....	9
Teoretické východiská.....	11
Hodnotenia nezávislosti	13
Index hodnotenia inštitúcií.....	13
Porovnanie platov	18
Všeobecné zistenia a odporúčania.....	23
Prehľad jednotlivých inštitúcií.....	32
Úrad pre verejné obstarávanie	32
Protimonopolný úrad.....	33
Úrad pre reguláciu sieťových odvetví.....	34
Ústavný súd SR.....	36
Súdna rada SR.....	38
Prokuratúra.....	40
Policajné prezídium	43
Sekcia kontroly a inšpekčnej služby MV SR.....	44
Finančná správa.....	46
Rozhlas a televízia Slovenska	46
Najvyšší kontrolný úrad	47
Národná banka Slovenska	49
Rada pre rozpočtovú zodpovednosť	50
Úrad pre reguláciu elektronických komunikácií a poštových služieb.....	52
Dopravný úrad	53
Úrad pre dohľad nad zdravotnou starostlivosťou	54
Rada pre vysielanie a retransmisiu.....	56
Verejný ochranca práv	58
Štatistický úrad	59
Hlavné zdroje použité v teoretickej časti:.....	60

Hlavné zistenia a odporúčania

Hlavné zistenia

- Podľa metodiky INEKO je z pohľadu kreovania a kompetencií vrcholných orgánov najviac nezávislou inštitúciou Rada pre rozpočtovú zodpovednosť. Nasleduje Ústavný súd SR, Národná banka Slovenska a Generálna prokuratúra SR. Naopak najnižšiu nezávislosť má Finančné riaditeľstvo SR, Policajný zbor a Štatistický úrad SR. Pomerne slabú nezávislosť má tiež Dopravný úrad, Úrad pre verejné obstarávanie, Najvyšší kontrolný úrad a Protimonopolný úrad.
- Nezávislosť viacerých inštitúcií (napr. Úrad pre verejné obstarávanie, Protimonopolný úrad) je nízka, pretože na obsadzovaní postov s významnými kompetenciami, ako napríklad podpredsedovia, resp. generálny tajomník služobného úradu, sa v rozhodujúcej miere podieľajú politickí aktéri.
- Z pohľadu výšky plátov vrcholných orgánov a tiež zamestnancov je najviac nezávislou inštitúciou Rada pre rozpočtovú zodpovednosť. Nasleduje Ústavný súd SR, Národná banka Slovenska, Generálna prokuratúra a Rozhlas a televízia Slovenska. Naopak finančne najmenej nezávislou inštitúciou je Ústredie práce, Štatistický úrad, Rada pre vysielanie a retransmisiu, Dopravný úrad a Úrad pre reguláciu elektronických komunikácií a poštových služieb.
- Pozoruhodné je, že členovia Súdnej rady s výnimkou predsedu nedostávajú za svoju činnosť žiadne odmeny. Relatívne nízky plat má predseda Protimonopolného úradu (3 154,38 € mesačne v roku 2017). Pre porovnanie, predseda Úradu pre reguláciu sieťových odvetví zarábala v roku 2017 v priemere 4 966,09 € mesačne a riaditeľ Rozhlasu a televízie Slovenska 8 220,92 € mesačne.
- V porovnaní s inými inštitúciami výrazne podpriemerne zarábajú zamestnanci Ústredia práce a úradov práce (v priemere 868,66 € mesačne). Podpriemerne zarábajú tiež zamestnanci Finančnej správy (1 219,00 € mesačne), okresných a krajských súdov, Špecializovaného trestného súdu a tiež okresných prokuratúr.
- Pri pohľade na odmeny členov kontrolných orgánov je pozoruhodný mimoriadne nízky plat členov Rady Protimonopolného úradu, ktorých priemerný hrubý mesačný príjem na člena v roku 2017 dosiahol 362,50 €. Pre porovnanie, členovia Rady Úradu pre verejné obstarávanie zarábali v rovnakom období

1 000,00 € mesačne a členovia Rady Úradu pre reguláciu sieťových odvetví 3 949,25 € mesačne.

- Na členov Bankovej rady Národnej banky Slovenska, členov Rady pre rozpočtovú zodpovednosť, prokurátorov a sudcov sa nevzťahuje zákon č. 211/2000 o slobodnom prístupe k informáciám. Neexistujú zákonné dôvody pre zverejňovanie ich príjmov a z toho dôvodu boli naše žiadosti o sprístupnenie zamietnuté.

Hlavné odporúčania

- Odporúčame pravidelne merať a zverejňovať výsledky práce konkrétnych inštitúcií na základe definovaných cieľov a ukazovateľov. Posilnením verejnej kontroly sa zníži potreba kontroly zo strany politikov, čo umožní ďalej posilňovať nezávislosť inštitúcií od politických aktérov.
- Navrhujeme zaviesť pri obsadzovaní vedúcich funkcionárov (predsedov úradov a členov kolektívnych riadiacich orgánov) inštitúcií zákonnú podmienku otvoreného výberového konania. Ako príklad môže slúžiť zákonná podmienka otvoreného prihlasovania kandidátov pri voľbe šéfa Rozhlasu a televízie Slovenska¹ (RTVS) a tiež posledná voľba predsedu Úradu pre verejné obstarávanie (ÚVO) o ktorej otvorenosti rozhodla vláda uznesením². Otvorené výberové konanie by malo obsahovať nasledovné atribúty:
 - kandidáti musia byť verejnosti známi v dostatočnom predstihu
 - zverejňovanie informácií o kandidátoch (životopis, majetkové pomery)
 - verejné vypočutie kandidátov s možnosťou klásť otázky aj zástupcom politických aktérov, ale aj verejnosti mimo politikov
 - navrhujeme, aby bolo výberové konanie otvorené aj pre expertov zo zahraničia v prípade, ak spĺňajú kritériá. Inšpiráciou môže byť voľba policajného prezidenta v Írsku, ktorý bol obsadzovaný v medzinárodnej súťaži³.
- Navrhujeme zjednotiť pravidlá voľby a odvolávania vedúcich funkcionárov inštitúcií nasledovne:

¹ §17 532/2010 Zákon o RTVS ods. 1

² Uznesenie vlády č.141/2017

³ Ministerstvo spravodlivosti Írska, 2018: <http://www.justice.ie/en/JELR/Pages/PR17000436>;
<http://www.policingauthority.ie/website/PA/PolicingAuthorityWeb.nsf/page/Recruitment%20For%20Garda%20Commissioner-en>

- Ak je kandidát zvolený 3/5 väčšinou všetkých poslancov Národnej Rady SR, vymenuje ho prezident do funkcie. Ak je zvolený jednoduchou väčšinou všetkých poslancov, má prezident možnosť nevymenovať zvoleného kandidáta do funkcie, pokiaľ na to existujú významné dôvody.
- Pri odvolávaní navrhujeme rovnaký postup ako pri voľbe, t.j. odvolanie prezidentom v prípade súhlasu 3/5 väčšiny všetkých poslancov Národnej Rady SR, resp. možnosť prezidenta zamietnuť odvolanie z významných dôvodov v prípade odvolania jednoduchou väčšinou NR SR.
- V prípade zvolenia predsedov jednotlivých inštitúcií podľa uvedených odporúčaní navrhujeme, aby predseda priamo rozhodoval o výbere podpredsedov a generálneho tajomníka služobného úradu. Alternatívne môžu byť podpredsedovia vyberaní a volení rovnakým spôsobom ako predseda.
- Odporúčame, aby bolo funkčné obdobie pre predsedov úradov alebo členov riadiacich orgánov stanovené na 6 rokov. V súčasnosti napríklad pre policajného prezidenta ani pre prezidenta Finančnej správy či generálneho riaditeľa Sekcie kontroly a inšpekčnej služby Ministerstva vnútra SR nie je stanovené funkčné obdobie.
- Odporúčame zmeniť voľbu ústavných sudcov podľa návrhu skupiny právnikov VIA IURIS⁴. Nad rámec týchto odporúčaní navrhujeme, aby v prípade voľby jednoduchou väčšinou všetkých poslancov Národnej rady SR mohol prezident s uvedením závažných dôvodov nevymenovať zvolených kandidátov. Súčasne navrhujeme, aby kandidáti na členov Ústavného súdu nemohli byť politicky aktívni v posledných štyroch rokoch pred voľbou. V záujme rozšíriť počet vhodných kandidátov tiež odporúčame zrušiť podmienku veku pre kandidátov na ústavných sudcov.
- Odporúčame zriadiť Sekciu kontroly a inšpekčnej služby na Ministerstve vnútra SR ako nezávislú inštitúciu, t.j. nepodliehajúcu vláde. Rovnako z dôvodu obmedzenia konfliktu záujmov odporúčame obmedziť možnosť prechodu personálu z policajného zboru do inšpekcie a naopak.
- Odporúčame, aby polovica členov Súdnej rady volená prezidentom, parlamentom a vládou bola zložená výlučne z nesudcov. Tiež odporúčame zrušiť podmienku,

⁴ VIA IURIS, 2018 <https://viaiuris.sk/aktuality/pravnici-navrhju-zasadne-zmeny-vo-vybere-novych-ustavnych-sudcov/>

aby väčšina členov disciplinárnych senátov bola zložená zo sudcov. Rovnaké podmienky odporúčame zaviesť aj pre Radu prokurátorov a disciplinárne komisie.

- Navrhujeme zákonom ustanoviť, aby sa členovia kolektívne riadiacich, rozhodovacích a kontrolných orgánov obmieňali postupne. Príkladom môže byť postupná výmena členov Rady Úradu pre reguláciu sieťových odvetví⁵ alebo členov Rady pre vysielanie a retransmisiiu⁶.
- V záujme zvýšenia nezávislosti a objektívnosti rozhodovania rád (t.j. kontrolných orgánov jednotlivých inštitúcií) navrhujeme oddeliť členstvo v kontrolnom orgáne od členstva v riadiacom orgáne (podmienka nezlučiteľnosti s funkciou predsedu a podpredsedu úradu). Napríklad predsedovia, resp. podpredsedovia Úradu pre verejné obstarávanie a Protimonopolného úradu sú v súčasnosti aj predsedami, resp. podpredsedami Rady týchto orgánov.
- Navrhujeme, aby bola mzda kľúčových aktérov priamo naviazaná na priemernú mesačnú mzdu zamestnanca v hospodárstve Slovenskej republiky zverejnenej Štatistickým úradom Slovenskej republiky za predchádzajúci kalendárny rok. Navrhujeme zaviesť odmeny pre členov Súdnej rady, zásadne zvýšiť platy členom Rady Protimonopolného úradu, ako aj predsedovi Protimonopolného úradu. Perspektívne odporúčame zohľadňovať výsledky pri odmeňovaní vrcholných predstaviteľov.
- Odporúčame novelizovať zákon o slobodnom prístupe k informáciám tak, aby bolo možné sprístupňovanie platov vrcholných predstaviteľov inštitúcií, vrátane členov Bankovej rady Národnej banky Slovenska, členov Rady pre rozpočtovú zodpovednosť, prokurátorov a sudcov.

⁵ §18 zákona č. 136/2001 Z. z. (4) Členovia rady sa vymenúvajú tak, aby sa v jednom kalendárnom roku skončilo funkčné obdobie najviac trom z nich.

⁶ §8 zákona č. 308/2000 Z. z. (2) Jedna tretina rady sa obnovuje každé dva roky.

Úvod

Analýza nadväzuje na Správu o stave a vývoji demokracie na Slovensku⁷, ktorú inštitút INEKO zverejnil v roku 2017. Podľa jej záverov sa kvalita demokracie na Slovensku v posledných rokoch zhoršuje a to najmä v dôsledku rozširovania korupcie presahujúcej do najvyšších orgánov štátu a pretrvávajúceho populizmu v politike. Dôsledkom je pocit nespravodlivosti a nedôvera verejnosti v štátne orgány, zanedbávanie riešení spoločenských problémov a nespokojnosť s kvalitou verejných služieb. Reakciou časti verejnosti je príklon k extrémnym riešeniam, čo sa prejavuje v raste popularity netradičných a nedemokratických strán a politikov. Verejnosť aj oslovení názoroví lídri považujú za jedno z kľúčových riešení posilnenie nezávislosti a odbornosti inštitúcií vrátane regulačných a kontrolných orgánov ako aj orgánov činných v trestnom konaní a súdov.

Cieľom analýzy je preskúmať spôsob výberu a finančného ohodnotenia vedúcich predstaviteľov vybraných verejných inštitúcií zameraných na kontrolu výkonnej moci a navrhnúť odporúčania na posilnenie nezávislosti a odbornosti týchto inštitúcií. Výsledky prieskumu majú podporiť verejnú diskusiu o potrebných zmenách a tiež slúžiť ako podklad pre prednášky a diskusie v rámci občianskeho vzdelávania študentov stredných a vysokých škôl. Analýza zahŕňa verejné inštitúcie predovšetkým v oblasti súdnictva, ako aj regulačné a kontrolné inštitúcie s celoslovenskou pôsobnosťou. Okliešťovanie nezávislosti uvedených inštitúcií s cieľom podriaďiť ich výkonnej moci ako aj nedostatočná verejná kontrola nad ich činnosťou zvyšujú riziko zneužitia týchto orgánov a patria medzi najväčšie hrozby kvalitného fungovania demokracie. Nezávislosť, odbornosť a verejný dohľad sú potrebné, aby vládnucci politici nemohli personálne ani finančne ovládnuť dané inštitúcie s cieľom zaistiť priechodnosť nekalých praktík a tiež beztretnosť sebe alebo spriazneným osobám.

Aj nezávislosť má pritom svoje ohraničenia. Neprimeraná miera nezávislosti môže mať za následok vymanenie sa spod politického vplyvu. To by znamenalo stratu možnosti demokraticky volených síl zasahovať do personálnej či finančnej politiky inštitúcií, čo by výrazne znížilo možnosti nápravy v prípade ich zlyhávania. Ide nám skôr o hľadanie možností rozloženia politického vplyvu medzi viacerých aktérov a jeho ohraničenie

⁷ INEKO, 2017: <http://www.ineko.sk/projekty/sprava-o-stave-a-vyvoji-demokracie-na-slovensku>

pravidlami tak, aby bolo riziko zneužitia úzkou skupinou v danom čase vládnuccich politikov minimálne. Uvedomujeme si, že priamy politický vplyv umožňuje priame vyvodzovanie politickej zodpovednosti, čo je v mnohých prípadoch žiaduce. Preto je dôležité, aby posilňovanie nezávislosti príliš nerozptýlilo politickú zodpovednosť. Inými slovami je dôležité hľadať rovnováhu medzi možnosťami nezávislého fungovania inštitúcií a možnosťami vyvodzovať politickú zodpovednosť v prípade ich zlyhávania.

Hľadanie rovnováhy medzi nezávislosťou a politickým vplyvom by malo zohľadňovať, že potreba nezávislosti je pri rozličných inštitúciách rôzna. Podľa nás závisí najmä od troch faktorov. Prvým je význam inštitúcie pre kontrolu politikov. Ak do pôsobenia inštitúcie priamo spadá kontrola práce politikov, je potreba nezávislosti silnejšia. Inak by hrozil konflikt záujmov, keď by politicky závislá inštitúcia mala kontrolovať politikov. Druhým faktorom je miera určitosti cieľov, činnosti a výsledkov inštitúcie. Ak sú tieto informácie jasne definované a sledované, je potreba politických zásahov nižšia a tým pádom je vhodnejšia vyššia nezávislosť inštitúcie. Naopak v neurčitých podmienkach je vyššie riziko, že by príliš nezávislá inštitúcia neplnila verejný záujem, preto je vhodnejší silnejší politický dohľad. Tretím faktorom je potenciálny dopad v prípade zlyhania inštitúcie. Ak by zlyhanie malo zásadný negatívny vplyv na spoločnosť, je potreba politického vplyvu vyššia. Naopak, ak by zlyhanie nespôsobilo zásadné škody, je vhodnejšie posilňovať nezávislosť inštitúcie.

Tabuľka č. 1: Kľúčové faktory určujúce potrebu nezávislosti inštitúcie

	Vysoká hodnota	Nízka hodnota
Význam inštitúcie pre kontrolu politikov	Posilniť nezávislosť	Posilniť politický vplyv
Miera určitosti cieľov, činnosti a výsledkov inštitúcie	Posilniť nezávislosť	Posilniť politický vplyv
Potenciálny dopad v prípade zlyhania inštitúcie	Posilniť politický vplyv	Posilniť nezávislosť

Zdroj: INEKO

V analýze uvádzame rebríček nezávislosti vybraných inštitúcií na Slovensku. Keďže pre rôzne inštitúcie existuje rozdielna optimálna miera nezávislosti, porovnanie prostredníctvom rebríčka slúži najmä pre rýchlu orientáciu a neznamená, že čím vyššie sa daná inštitúcia v rebríčku nachádza, tým lepšie. Z rebríčka preto nemožno

automaticky vyvodzovať odporúčania na posilnenie nezávislosti inštitúcií. Spoločné ako aj konkrétne odporúčania pre jednotlivé inštitúcie uvádzame v samostatnej časti analýzy. Odporúčania sú založené na porovnaní základných kritérií nezávislosti a odbornosti, ktoré vyplývajú z legislatívy SR ako aj z finančných a platových podmienok jednotlivých inštitúcií a ich vrcholných predstaviteľov.

Teoretické východiská

Inštitúcie, teda nezávislé správne a regulačné orgány, sú subjekty vykonávajúce prenesený výkon štátnej správy. Inštitucionálnu nezávislosť môžeme chápať ako škálu v rozmedzí ktorej môže vykonávateľ štátnej správy konať autonómne.

Nezávislosť tiež môžeme chápať ako synonymum pre objektívnosť a nestrannosť. Miera nezávislosti sa naprieč inštitúciami odlišuje a absolútne nezávislou nie je žiadna z nich napríklad vzhľadom na potrebu financovania.

Poznáme dve základné koncepcie nezávislosti (Pouperová, 2014):

1. Politicky nezávislá je inštitúcia, ktorá nie je v podriadená žiadnej inej inštitúcii alebo vláde. Rozlišujeme tri základné oblasti politickej nezávislosti: (funkčnú nezávislosť, kreačnú a nominačnú právomoc, finančnú nezávislosť):
 - Funkčnú nezávislosť definuje súbor právnych noriem (zákonov). Zákony ustanovujú postavenie voči exekutíve a voči ostatným orgánom štátnej moci. Funkčne nezávislá inštitúcia by tak mala byť kompetenčne vymedzená zákonmi a nie vnútornými predpismi vlády alebo individuálnymi nariadeniami. Do tejto oblasti patrí aj nezávislosť v konaniach (tzv. absencia inštančnej nadriadenosti). To znamená, že úrad rozhoduje o rozkladoch nezávisle a v ďalšom stupni o rozklade rozhoduje správny súd. Konanie prebieha bez možného zásahu alebo zvrátenia rozhodnutia úradu vládou. Podľa usmernení OECD⁸, by právne predpisy mali obsahovať konkrétne ciele, ktoré by mal daný orgán plniť.
 - Kreačná právomoc hovorí o spôsobe ustanovenia do funkcie. Ide o významný prostriedok ovplyvňovania výkonu kompetencie určitým

⁸ OECD, 2017 *Creating a Culture of Independence*

orgánom. Zdieľanie kreačnej právomoci medzi viaceré zložky štátnej moci napomáha zvyšovať mieru nezávislosti. Kreačná nezávislosť je v prípade regulátorov a kontrolných inštitúcií posilnená tým, ak je funkčné obdobie časovo obmedzené. Na rozdiel od sudcov, kedy sa nestrannosť a nezávislosť zdôvodňuje práve doživotným menovaním, expertný charakter regulačných úradov si vzhľadom na vyvíjajúce sa technológie a aplikované vedecké metódy vyžaduje časové obmedzenie funkčného obdobia vedúcich členov úradov. Funkčné obdobie vedúceho regulačného úradu by však malo byť dlhšie ako obdobie politického cyklu (4-ročné volebné obdobie). Zamedzenie znovuzvolenia posilňuje nezávislosť, pretože vedúci úradu, či člen úradu, nemá pri výkone funkcie počas svojho obdobia snahu zavd'áčiť sa voliteľom (politickým aktérom).

- Finančnú nezávislosť posilňuje samostatná rozpočtová kapitola a oprávnenie úradu si navrhovať rozpočet. V danom prípade správca rozpočtovej kapitoly nemusí čakať na prerozdelenie prostriedkov z danej kapitoly nadriadeným úradom. Alternatívou k financovaniu zo štátneho rozpočtu môže byť financovanie prostredníctvom poplatkov účastníkov trhu (napr. Energetický regulačný úrad v ČR).

2. Hospodárska nezávislosť: Okrem politických záujmov, existujú v inštitúciách aj záujmy hospodárskych aktérov, ktoré by mohli ovplyvňovať inštitúcie s cieľom presadzovania svojich záujmov (termín „*agency capture*“). V snahe posilnenia hospodárskej nezávislosti existujú v právnych úpravách obmedzenia podnikania pre členov riadiacich a kontrolných orgánov inštitúcií, ale taktiež aj obmedzenia vzťahujúce sa na ich majetok. V niektorých prípadoch zákony ustanovujú zákazy aj blízkym osobám.

(Pouperová, 2014).

Nezávislosť *de jure* je nezávislosť ukotvená právnymi normami (ústavou, zákonmi). „Zákon stanovuje kompetencie, právomoci, povinnosti, systém menovania a odvolávania šéfa inštitúcie, resp. aj top manažmentu a odborníkov, dĺžka mandátu, možnosti opakovaného mandátu, financovanie, prípadne aj stanovenie potrebnej kvalifikácie, resp.

d'alších kritérií, ktoré musí šéf a členovia kolektívneho rozhodovacieho orgánu spĺňať.“
(Sičáková-Beblavá a Zemanovičová, 2012).

Porovnanie nezávislosti *de jure* sa prostredníctvom indexu pokúsilo vytvoriť niekoľko autorov pri súdoch (Voigt⁹), národných bankách (Cukierman¹⁰), či regulačných a kontrolných úradov (Hanretty a Koop¹¹).

Prísne a presné ustanovenie podmienok nezávislosti však ešte nemusí znamenať nezávislosť v realite – *de facto*, ktorá sa prejavuje v rozhodnutiach, aktivitách inštitúcií a zásahmi vonkajších orgánov, či štátnej moci. Hodnotenie kritérií nezávislosti *de facto* je zložité vyhodnotiť všeobecným indexom, pretože každá z inštitúcií zahŕňa určité špecifiká.

Hodnotenia nezávislosti

Index hodnotenia inštitúcií

Nezávislosť *de jure* u vybraných inštitúcií v podmienkach Slovenska sa pokúsime vyhodnotiť prostredníctvom nami zostaveného indexu. Na základe kritérií nezávislosti sme zostavili indikátory, ktoré ponúkajú obraz o miere nezávislosti jednotlivých inštitúcií na ostatných aktéroch štátnej moci.

Tabuľka č. 2: Zostavenie indexu hodnotenia nezávislosti

Kategória	Kritérium nezávislosti <i>de jure</i> (hodnota indikátora)	Predpoklad
1. Spôsob kreovania riadiaceho orgánu a jeho postavenie	Riadiaci orgán je zložený z viacerých osôb (1) K obmene členov dochádza postupne (0,5) Členovia sú obsadzovaní rôznymi spôsobmi (0,5)	Nezávislosť je vyššia, ak sa na riadení podieľa kolektív.
	Vedúci úradu alebo člen riadiaceho orgánu je navrhovaný kolektívnym orgánom. (0,5)	Nezávislosť je vyššia, ak je vedúci úradu navrhovaný kolektívnym orgánom.

⁹ Voigt, 2014 *Economic Growth and Judicial Independence, a Dozen Years On: Cross-Country Evidence Using an Updated Set of Indicators*

¹⁰ Cukierman-Webb-Neyapti, 1992 *Measuring the Independence of Central Banks and Its Effect on Policy Outcomes*

¹¹ Hanretty-Koop, 2012 *Shall the law set them free? The formal and actual independence of regulatory agencies*
<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1748-5991.2012.01156.x>

	Na voľbe sa podieľa niekoľko aktérov. (1)	Nezávislosť je vyššia, ak sa o obsadzovaní funkcie vedúceho úradu alebo člena riadiaceho orgánu nerozhoduje monokraticky.
	Zákon, ktorý ustanovuje spôsob obsadzovania vedúceho úradu alebo člena riadiaceho orgánu stanovuje osobnostné kvalifikačné kritériá. (1)	Nezávislosť je vyššia, ak sú zákonom stanovené - vzdelanostné kritériá (0,3) - kritériá praxe (0,3) - apolitickosti (0,4).
	Obmedzenie vykonávať určité relevantné funkcie po skončení funkčného obdobia. (1)	Nezávislosť je vyššia, ak existujú obmedzenia vo vzťahu k subjektom v odvetviach, ktoré boli regulované a kontrolované úradom.
	Dĺžka mandátu vedúceho úradu alebo člena riadiaceho orgánu. (1)	Nezávislosť je vyššia, ak funkčné obdobie presahuje volebný cyklus parlamentu 4 roky. Dĺžka mandátu v rokoch: - 7 a viac (1) - 6 a 5 (0,5) - menej ako 5 (0).
	Rovnaká osoba sa môže uchádzať o výkon funkcie vedúceho úradu alebo člena orgánu len raz (1)	Nezávislosť je vyššia, ak znovuzvolenie nie je možné. V danom prípade neexistuje motivácia zavďačiť sa voliteľovi.
	Zákon ustanovuje podmienku verejného vypočutia (1)	Nezávislosť je vyššia, ak voľbe predchádza verejné vypočutie kandidátov.
2. Odvolanie vedúceho úradu alebo členov riadiaceho orgánu	Odvolanie je možné v prípade taxatívne stanoveného odôvodnenia (1) Odvolanie z funkcie je možné iba v prípade disciplinárneho rozhodnutia alebo rozhodnutia rady (2) Odvolanie je možné iba v prípade právoplatného rozsudku, výkonu nezlučiteľnej funkcie alebo ak funkciu nevykonáva stanovené obdobie. (3)	Nezávislosť je vyššia, ak existujú zákonom formulované dôvody odvolania.

	Na odvolaní sa podieľajú viacerí aktéri. (1)	Nezávislosť je vyššia, ak sa na odvolaní podieľa viacero aktérov, podobne ako pri voľbe.
3. Suverenita	Inštitúcia má právny základ v Ústave SR alebo v Ústavnom zákone SR. (1)	Nezávislosť je vyššia, ak je základný rámec legitimacy inštitúcie ustanovený v Ústave SR alebo ústavným zákonom.
	Inštitúcia nie je súčasťou priamej hierarchie vlády a nepatrí medzi ostatné ústredné orgány ¹² štátnej správy. (1)	Nezávislosť je vyššia, ak sa inštitúcia nachádza mimo hierarchie vlády ústrednej štátnej správy. Ak inštitúcia patrí medzi ostatné orgány štátnej správy je legislatívne prepojená s exekutívou.
	Inštitúcia je suverénna pri svojom rozhodovaní v konaniach. (1)	Nezávislosť je vyššia, ak žiadny hierarchicky nadradený orgán nemôže zasahovať do rozhodnutí a meniť ich (okrem súdov)
	Rozpočet inštitúcie tvorí samostatnú rozpočtovú kapitolu. (1)	Nezávislosť je vyššia, ak financovanie orgánu nie je včlenené do kapitoly iného úradu, ktorý prostriedky prerozdeľuje.
	Financovanie inštitúcie je založené na viacerých zdrojoch. (1)	Nezávislosť je vyššia, ak je spôsob financovania inštitúcie založený na viacerých zdrojoch (okrem prostriedkov EÚ).
	Štatút úradu a organizačný poriadok je schvaľovaný v rámci inštitúcie. (1)	Nezávislosť je vyššia, ak organizačný poriadok a štatút nepodlieha schvaľovaniu iným aktérom.
	Obsadzovanie svojich zástupcov je v kompetencii predsedu úradu (1).	Nezávislosť je vyššia, ak je obsadenie podpredsedu úradu v kompetencii predsedu úradu

¹² §18 Zákona č. 55/2017 Z. z. Generálneho tajomníka v služobnom úrade, ktorým je ústredný orgán štátnej správy, vymenúva a odvoláva vláda na návrh vedúceho príslušného ostatného ústredného orgánu štátnej správy

§39 Zákona č. 575/2001 Z. z. ods. 2

Vláda schvaľuje: a) štatúty ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy, ktoré podrobnejšie vymedzia ich úlohy a zásady ich činnosti,

b) limity počtov zamestnancov ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy,

c) zahraničné cesty predsedu vlády, podpredsedov vlády, ministrov, štátnych tajomníkov a predsedov ostatných ústredných orgánov štátnej správy a vedúceho Úradu vlády Slovenskej republiky.

	Na obsadzovaní iných vedúcich funkcionárov a zamestnancov sa nepodieľajú iní aktéri. (1)	Nezávislosť je vyššia, ak sa politickí aktéri nepodieľajú na obsadzovaní hierarchicky nižších funkcionárov
4. Spolurozhodovanie, kontrola a správne konania	Inštitút rady. (1)	Nezávislosť je vyššia, ak existujú kontrolné mechanizmy v rámci inštitúcie.
	Členovia rady sú navrhovaní kolektívnym orgánom. (0,5)	
	Na voľbe členov rady sa podieľa viacero aktérov. (1)	
	Na voľbe členov rady sa nepodieľa vedúci úradu. (1)	
	Funkcia vedúceho úradu je nezlučiteľná s funkciou člena rady. (1)	
	Členovia rady nesmú byť zamestnancami úradu. (0,5)	
	K obmene členov rady dochádza postupne. (1)	
	Odvolanie člena rady vyžaduje zdôvodnenie. (0,5)	
	Na odvolanie člena rady je potrebná interakcia viacerých aktérov. (0,5)	

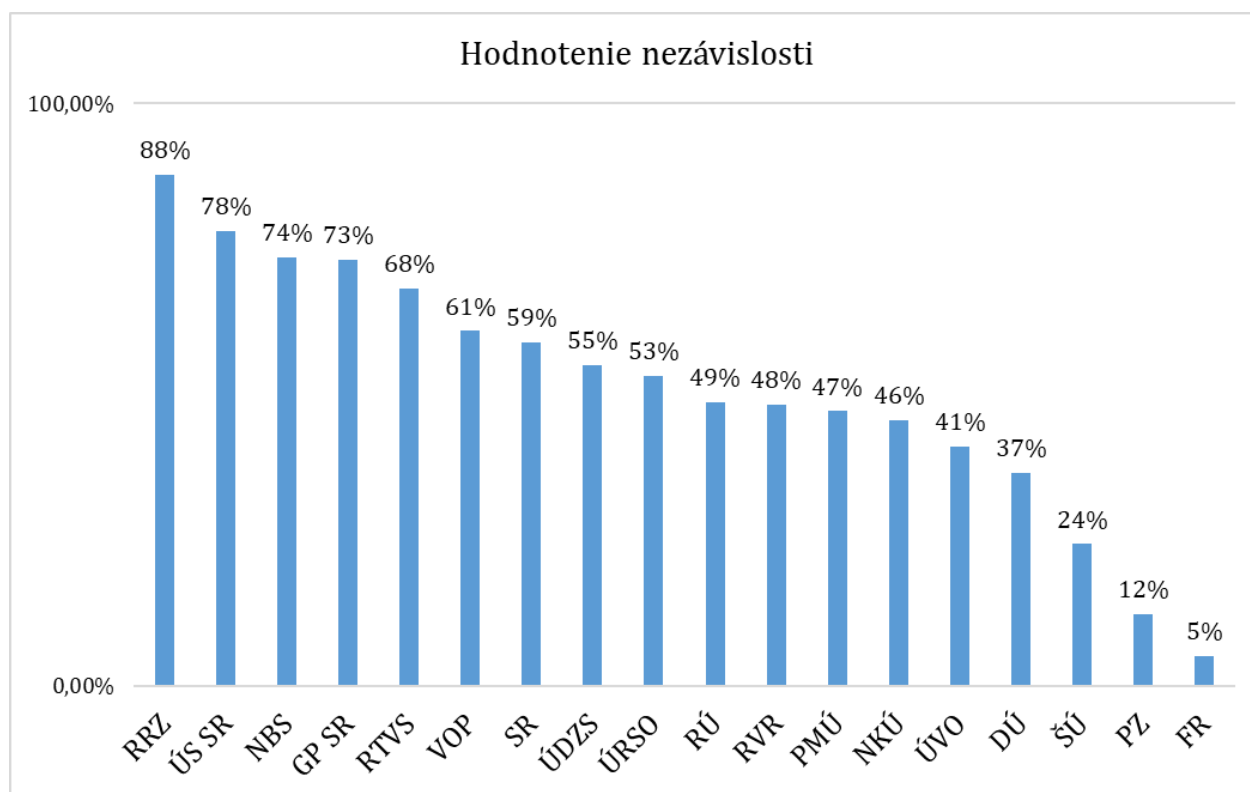
Zdroj: INEKO

Ak niektorá z inštitúcií nedisponovala všetkými atribútmi, ktoré boli súčasťou zostaveného indexu, mohla získať obmedzený bodový rozsah. Hodnotu nezávislosti sme vypočítali na základe pomeru získaných bodov z maximálne možných.

Podľa uvedenej metodiky je z pohľadu kreovania a kompetencií vrcholných orgánov najviac nezávislou inštitúciou Rada pre rozpočtovú zodpovednosť. Nasleduje Ústavný súd SR, Národná banka Slovenska a Generálna prokuratúra SR. Naopak najnižšiu nezávislosť má Finančné riaditeľstvo SR, Policajný zbor a Štatistický úrad SR. Pomerne slabú nezávislosť má tiež Dopravný úrad, Úrad pre verejné obstarávanie, Najvyšší kontrolný úrad a Protimonopolný úrad.

Nezávislosť viacerých inštitúcií (napr. Úrad pre verejné obstarávanie, Protimonopolný úrad) je nízka, pretože na obsadzovaní postov s významnými kompetenciami, ako napríklad podpredsedovia, resp. generálny tajomník služobného úradu, sa v rozhodujúcej miere podieľajú politickí aktéri.

Graf č. 1: Hodnotenie nezávislosti¹³



Zdroj: INEKO

Poznámka: Vyššie percento znamená vyššiu nezávislosť.

Tabuľka č. 3: Rozpis skratiek inštitúcií hodnotených indexom nezávislosti

RRZ	Rada pre rozpočtovú zodpovednosť
ÚS SR	Ústavný súd
NBS	Národná banka Slovenska
GP SR	Generálna prokuratúra
RTVS	Rozhlas a televízia Slovenska
VOP	Verejný ochranca práv
SR	Súdna rada
ÚDZS	Úrad pre dohľad nad zdravotnou starostlivosťou

¹³ Podrobnosti o hodnotení jednotlivých indikátorov nájdete v zdrojových dátach.

ÚRSO	Úrad pre reguláciu sieťových odvetví
RÚ	Úrad pre reguláciu elektronických komunikácií a poštových služieb
RVR	Rada pre vysielanie a retransmisiu
PMÚ	Protimonopolný úrad
NKÚ	Najvyšší kontrolný úrad
ÚVO	Úrad pre verejné obstarávanie
DÚ	Dopravný úrad
ŠÚ	Štatistický úrad
PZ	Policačný zbor
FR	Finančné riaditeľstvo

Porovnanie platov

Analýza finančnej nezávislosti funkcionárov a zamestnancov je založená na hodnotení platov a vychádza z priemeru hrubých mesačných príjmov všetkých vedúcich funkcionárov (60 % z hodnotenia¹⁴) a z priemeru hrubých mesačných príjmov zamestnancov (40 % z hodnotenia). Dáta o príjmoch sme od jednotlivých inštitúcií zozbierali prostredníctvom žiadostí na základe zákona č. 211/2000 o slobodnom prístupe k informáciám. Predpokladáme, že funkcionári a zamestnanci sú v prípade adekvátneho finančného ohodnotenia menej náchylní podľahnúť vnútorným alebo vonkajším vplyvom, ktoré by mohli znížiť nezávislosť v ich rozhodovaní. Zároveň je nastavenie odmeny dôležité pre atraktivitu širšieho okruhu expertov pracovať v danej inštitúcii. Výška odmeny by mala byť primerane nastavená a mala by zohľadňovať prísne morálne a odborné nároky.

Podľa uvedenej metodiky je najviac nezávislou inštitúciou Rada pre rozpočtovú zodpovednosť. Nasleduje Ústavný súd SR, Národná banka Slovenska, Generálna prokuratúra a Rozhlas a televízia Slovenska. Naopak finančne najmenej nezávislou inštitúciou je Ústredie práce, Štatistický úrad, Rada pre vysielanie a retransmisiu, Dopravný úrad a Úrad pre reguláciu elektronických komunikácií a poštových služieb.

Pozoruhodné je, že členovia Súdnej rady s výnimkou predsedu nedostávajú za svoju činnosť žiadne odmeny. Relatívne nízky plat má predseda Protimonopolného úradu (3 154,38 € mesačne v roku 2017). Pre porovnanie, predseda Úradu pre reguláciu

¹⁴ V prípade, že sme získali dáta zvlášť za predsedu úradu (40%) a podpredsedov (20%)

sieťových odvetví zarábal v roku 2017 v priemere 4 966,09 € mesačne a riaditeľ Rozhlasu a televízie Slovenska 8 220,92 € mesačne.

V porovnaní s inými inštitúciami výrazne podpriemerne zarábajú zamestnanci Ústredia práce (v priemere 868,66 € mesačne). Podpriemerne zarábajú tiež zamestnanci Finančnej správy (1 219,00 € mesačne), okresných a krajských súdov, Špecializovaného trestného súdu a tiež okresných prokuratúr.

Pri pohľade na odmeny členov kontrolných orgánov je pozoruhodný mimoriadne nízky plat členov Rady Protimonopolného úradu, ktorých priemerný hrubý mesačný príjem na člena v roku 2017 dosiahol 362,50 €. Pre porovnanie, členovia Rady Úradu pre verejné obstarávanie zarábali v rovnakom období 1 000,00 € mesačne a členovia Rady Úradu pre reguláciu sieťových odvetví 3 949,25 € mesačne.

Tabuľka č. 4: Hodnotenie platov

	Hodnotenie platov	Plat najvyššie postaveného vedúceho zamestnanca	Plat zamestna ncov
Rada pre rozpočtovú zodpovednosť*	7,57	7,57	4,00
Ústavný súd	7,06	9,41	1,30
Národná banka Slovenska**	6,49	6,49	2,98
Generálna prokuratúra	6,09	8,01	1,30
Rozhlas a televízia Slovenska	6,06	10,00	0,99
Najvyšší súd	5,71	7,53	1,26
Krajská prokuratúra Trnava*	5,16	4,02	1,14
Najvyšší kontrolný úrad	4,41	4,83	1,42
Súdna rada	4,36	7,26	1,46
Úrad pre reguláciu sieťových odvetví	3,92	4,04	1,34
Krajská prokuratúra Banská Bystrica*	3,88	2,78	1,10
Krajská prokuratúra Trenčín*	3,79	2,52	1,27
Úrad pre dohľad nad zdravotnou starostlivosťou	3,65	4,96	1,27
Policačný zbor	3,59	3,07	1,36
Krajská prokuratúra Košice*	3,59	2,60	0,99
Krajská prokuratúra Nitra*	3,58	2,45	1,14
Krajská prokuratúra Žilina*	3,58	2,30	1,28
Finančná správa	3,47	5,41	0,76
Úrad pre verejné obstarávanie	3,44	1,97	2,00
Krajská prokuratúra Prešov*	3,31	2,39	0,92
Krajská prokuratúra Bratislava*	3,19	2,03	1,17
Verejný ochranca práv	3,10	2,39	1,51
Protimonopolný úrad	2,75	0,73	1,71
Špecializovaný trestný súd*	2,72	2,21	0,51
okresné prokuratúry TT*	2,69	2,29	0,40
okresné prokuratúry PO*	2,60	1,92	0,68
okresné prokuratúry ZA*	2,53	2,01	0,53
okresné prokuratúry TN*	2,44	1,98	0,47
Súdy (okresné, krajské, špecializovaný trestný)*	2,42	2,21	0,22
okresné prokuratúry NR*	2,32	1,92	0,40
okresné prokuratúry KE*	2,27	1,79	0,48
okresné prokuratúry BA*	2,13	1,80	0,33
okresné prokuratúry BB*	2,13	1,74	0,39
Úrad pre reguláciu elektronických komunikácií a poštových služieb	1,79	0,00	1,37
Dopravný úrad	1,70	0,80	0,93
Rada pre vysielanie a retransmisiu	1,47	0,05	1,45
Štatistický úrad	1,17	0,73	0,33
Ústredie práce a úrady práce	1,11	1,21	0,00

Zdroj: INEKO

Poznámka: Vyššie hodnotenia znamenajú vyššiu nezávislosť.

* Priemerný hrubý mesačný príjem najvyššie postavených funkcionárov

Pri súdoch a prokuratúrach sa plat najvyššie postavených funkcionárov rozumie plat všetkých sudcov a prokurátorov

**Platy členov bankovej rady. Dáta boli zbierané iným spôsobom ako u ostatných inštitúcií, a to z oznámení majetkových pomerov verejných funkcionárov.

Tabuľka č. 5: Výška mesačných platov v roku 2017

	Plat najvyššie postaveného vedúceho zamestnanca	Podpredsedovia, ostatní vysokí funkcionári	Priemerný hrubý mesačný príjem zamestnancov
Rozhlas a televízia Slovenska	8 220,92 €	4 696,65 €	1 322,00 €
Ústavný súd	7 900,84 €	7 625,42 €	1 464,97 €
Generálna prokuratúra	7 133,00 €	6 321,31 €	1 464,86 €
Najvyšší súd	6 872,29 €	5 836,19 €	1 447,87 €
Súdna rada	6 722,75 €	0,00 €	1 539,02 €
Finančná správa	5 710,63 €	3 022,54 €	1 219,00 €
Úrad pre dohľad nad zdravotnou starostlivosťou	5 465,58 €	2 537,07 €	1 454,35 €
Rada pre rozpočtovú zodpovednosť*	5 400,00 €		2 708,00 €
Najvyšší kontrolný úrad	5 397,24 €	4 638,96 €	1 520,80 €
Úrad pre reguláciu sieťových odvetví	4 966,09 €	4 349,68 €	1 484,61 €
Policačný zbor	4 435,57 €	4 483,22 €	1 492,00 €
Verejný ochranca práv	4 064,07 €	3 272,93 €	1 564,64 €
Úrad pre verejné obstarávanie	3 831,45 €	3 368,58 €	1 786,52 €
Ústredie práce	3 415,06 €	3 281,62 €	868,66 €
Dopravný úrad	3 190,70 €	2 702,02 €	1 296,61 €
Protimonopolný úrad	3 154,38 €	3 639,20 €	1 655,71 €
Štatistický úrad	3 154,33 €	3 025,75 €	1 018,90 €
Rada pre vysielanie a retransmisiu	2 783,25 €	1 287,18 €	1 534,75 €
Úrad pre reguláciu elektronických komunikácií a poštových služieb	2 755,33 €	2 595,67 €	1 499,95 €
Národná banka Slovenska**	neposkytli	neposkytli	2 239,19 €
Krajská prokuratúra Žilina	n/a	n/a	1 455,79 €
Krajská prokuratúra Trenčín	n/a	n/a	1 452,07 €
Krajská prokuratúra Bratislava	n/a	n/a	1 405,30 €
Krajská prokuratúra Trnava	n/a	n/a	1 393,34 €
Krajská prokuratúra Nitra	n/a	n/a	1 391,02 €
Krajská prokuratúra Banská Bystrica	n/a	n/a	1 374,67 €
Krajská prokuratúra Košice	n/a	n/a	1 325,06 €
Krajská prokuratúra Prešov	n/a	n/a	1 293,61 €

okresné prokuratúry PO	n/a	n/a	1 182,90 €
okresné prokuratúry ZA	n/a	n/a	1 110,51 €
Špecializovaný trestný súd	n/a	n/a	1 103,13 €
okresné prokuratúry KE	n/a	n/a	1 089,42 €
okresné prokuratúry TN	n/a	n/a	1 083,86 €
okresné prokuratúry TT	n/a	n/a	1 054,67 €
okresné prokuratúry NR	n/a	n/a	1 054,15 €
okresné prokuratúry BB	n/a	n/a	1 045,77 €
okresné prokuratúry BA	n/a	n/a	1 020,48 €
Súdy (okresné, krajské, ŠTS)	n/a	n/a	968,53 €

Zdroj: INEKO

* Priemer odmien všetkých členov Rady pre rozpočtovú zodpovednosť.

Tabuľka č. 6: Porovnanie odmien členov kontrolných orgánov (rád)

Rada (kontrolný a spolurozhodovací orgán)	Priemerný hrubý mesačný príjem členov kontrolného orgánu (rady)
Rada Úradu pre reguláciu sieťových odvetví	3 949,25 €
Rada Úradu pre dohľad nad zdravotnou starostlivosťou	1 370,26 €
Rada Úradu pre verejné obstarávanie	1 000,00 €
Rada Rozhlasu a televízie Slovenska	996,44 €
Rada Protimonopolného úradu	362,50 €

Zdroj: INEKO

Všeobecné zistenia a odporúčania

V tejto časti navrhujeme odporúčania, ktoré by mali napomôcť nezávislosti a odbornosti inštitúcií de jure. Podľa nášho názoru po aplikovaní týchto odporúčaní budú mať politici a záujmové skupiny menší priestor na ovplyvňovanie inštitúcií. Pripomíname, že zvýšením nezávislosti sa obmedzuje vplyv politikov na chod inštitúcií, čo môže obmedziť možnosti vyvodenia politickej zodpovednosti za ich zlyhávajú napr. prostredníctvom demokratických volieb. Prikláňame sa k názoru, že ak v súčasnosti právne nastavenia zabezpečujúce nezávislosť fungujú, napríklad vzhľadom na politickú kultúru, nie je nevyhnutné ich aplikovať. V našej analýze sme sa zaoberali výhradne mierou nezávislosti inštitúcií na základe platných právnych predpisov a skúmali sme možnosti ich zneužitia.

Problém č. 1: O obsadzovaní vedúcich riadiacich funkcionárov rozhodujú zväčša politici, ktorí sa podieľajú predovšetkým na exekutíve prostredníctvom nominačných a schvaľovacích právomocí. Uskutočňuje sa to buď priamo alebo predstieraním otvoreného výberového procesu, kedy je o kandidátovi dopredu rozhodnuté na základe politických dohôd.

Odporúčanie č. 1: Odporúčame zverejňovať politické nominácie jednotlivých funkcionárov.

Problém č. 2: Otvorené výberové konanie na vrcholné pozície v inštitúciách sa spravidla neuskutočňuje. Kandidáti sú do funkcie navrhovaní rôznymi spôsobmi (ministrami, vládou, národnou radou), čím dochádza k obmedzeniu súťaže.

Odporúčanie č. 2: Navrhujeme zaviesť pri obsadzovaní vedúcich funkcionárov (predsedov úradov a členov kolektívnych riadiacich orgánov) inštitúcií zákonnú podmienku otvoreného výberového konania. Ako príklad môže slúžiť zákonná podmienka otvoreného prihlasovania kandidátov pri voľbe šéfa Rozhlasu a televízie Slovenska¹⁵ (RTVS) a tiež posledná voľba predsedu Úradu pre verejné obstarávanie (ÚVO) o ktorej otvorenosti rozhodla vláda uznesením¹⁶.

¹⁵ §17 532/2010 Zákon o RTVS ods. 1

¹⁶ Uznesenie vlády č.141/2017

Podľa nášho názoru otvorené výberové konanie by malo obsahovať nasledovné atribúty:

- kandidáti musia byť verejnosti známi v dostatočnom predstihu
- zverejňovanie informácií o kandidátoch (životopis, majetkové pomery)
- verejné vypočutie kandidátov s možnosťou klásť otázky aj zástupcom politických aktérov, ale aj verejnosti mimo politikov
- navrhujeme, aby bolo výberové konanie otvorené aj pre expertov zo zahraničia v prípade, ak spĺňajú kritériá. Inšpiráciou môže byť voľba policajného prezidenta v Írsku, ktorý bol obsadzovaný v medzinárodnej súťaži¹⁷.

Problém č. 3: Funkčné obdobie vedúcich riadiacich funkcionárov v prípadoch niektorých inštitúcií nie je stanovené zákonom (policajný prezident, prezident Finančnej správy, generálny riaditeľ sekcie kontroly a inšpekčnej služby).

Odporúčanie č. 3: Podľa teoretikov je jedným zo základných odporúčaní pre nezávislosť naplnenie kritéria, aby bolo stanovené funkčné obdobie prekračujúce dĺžku obdobia volebného cyklu (4 roky). Všeobecne odporúčame, aby bolo funkčné obdobie pre predsedov úradov alebo členov riadiacich orgánov stanovené na 6 rokov.

Problém č. 4: Vo väčšine prípadov kľúčových aktérov (vedúcich funkcionárov a členov kontrolných a spolurozhodovacích rád) sú obmedzenia na počet funkčných období stanovené na dve po sebe nasledujúce obdobia. Výnimkou sú napríklad funkcia člena Rady pre rozpočtovú zodpovednosť alebo sudcu Ústavného súdu SR, kedy rovnaká osoba môže mandát vykonávať len raz. Ak existuje možnosť mandát opakovať, existuje predpoklad, že vedúci úradu bude konať servilne voči svojim voliteľom.

Odporúčanie č. 4: Navrhujeme, aby sa kľúčoví aktéri mali možnosť o funkciu uchádzať len raz. V prípade obáv z nedostatku odborných a morálne kvalitných persón môžeme zvážiť alternatívu, aby sa rovnaká osoba mohla uchádzať najviac v dvoch obdobiach, avšak nie po sebe nasledujúcich.

¹⁷ Ministerstvo spravodlivosti Írska, 2018: <http://www.justice.ie/en/JELR/Pages/PR17000436>;
<http://www.policingauthority.ie/website/PA/PolicingAuthorityWeb.nsf/page/Recruitment%20For%20Garda%20Commissioner-en>

Problém č. 5: Obmedzenie nezávislosti môže u členov kolektívnych orgánov nastať v prípade, ak k ich výmene dochádza v rovnakom čase.

Odporúčanie č. 5: Navrhujeme zákonom ustanoviť, aby sa členovia kolektívne riadiacich, rozhodovacích a kontrolných orgánov obmieňali postupne. Príkladom môže byť postupná výmena členov Rady Úradu pre reguláciu sieťových odvetví¹⁸ alebo členov Rady pre vysielanie a retransmisiu¹⁹.

Problém č. 6: Inštitúcie, u ktorých sa požaduje nezávislosť, nesmú byť personálne prepojené so subjektami, ktoré sa podieľajú na výkone štátnej moci a tvorbe legislatívy (exekutíva a zákonodarná moc). Za tieto subjekty považujeme politické strany a hnutia. Problémom pri niektorých inštitúciách je, že požiadavky, ktoré majú zabezpečovať politickú nezávislosť, sú formulované vágne a nedostatočne.

Odporúčanie č. 6: Navrhujeme ustanoviť podmienky nezlučiteľnosti pre vedúceho, podpredsedu a členov riadiacich výkonných a kontrolných orgánov s členstvom v politickej strane alebo hnutí. Dobrým príkladom je špecifikácia politickej nezlučiteľnosti, ktorá platí pre predsedu Dopravného úradu podľa §11 402/2013 ods. 3²⁰.

Problém č. 7: Ak nie sú stanovené podmienky funkčnej a hospodárskej nezávislosti najmä u kľúčových aktérov správnych orgánov, môže byť ohrozená nezávislosť inštitúcie.

Odporúčanie č. 7: Pre kľúčových aktérov nezávislých inštitúcií navrhujeme ustanoviť presne definované podmienky funkčnej a hospodárskej nezlučiteľnosti pred, počas a po výkone funkcie²¹ s prihliadnutím na konkrétny záber inštitúcie. Pri regulačných úradoch

¹⁸ §18 zákona č. 136/2001 Z. z. (4) Členovia rady sa vymenúvajú tak, aby sa v jednom kalendárnom roku skončilo funkčné obdobie najviac trom z nich.

¹⁹ §8 zákona č. 308/2000 Z. z. (2) Jedna tretina rady sa obnovuje každé dva roky.

²⁰ Predseda Dopravného úradu a podpredseda Dopravného úradu nesmie počas výkonu funkcie:

a) byť členom politickej strany alebo politického hnutia, vykonávať funkciu v politickej strane alebo v politickom hnutí, mať pracovnoprávny alebo iný obdobný právny vzťah s politickou stranou alebo s politickým hnutím platí aj tiež pre Predsedu regulačného a podpredsedu regulačného úradu

²¹Príklady: Predseda a podpredseda úradu vylúčený z rozhodovania – Úrad pre reguláciu elektronických komunikácií a poštových služieb (regulačný úrad-RÚ) §4 zákona č. 402/2013 ods.11.

Obmedzenia počas výkonu funkcie predsedu a podpredsedu úradu §4 zákona č. 402/2013 ods.3 a 4.

Funkčné obmedzenia vzťahujúce sa na rok po výkone funkcie § 4 zákona č. 402/2013 ods.5.

odporúčame, aby sa podmienky nezlučiteľnosti vzťahovali aj na blízkych rodinných príslušníkov²².

Problém č. 8: V prípade niektorých inštitúcií nie je zákonom explicitne deklarovaná potreba konať nezávisle, aj keď z ich povahy táto potreba jednoznačne vyplýva (ÚVO, PMÚ).

Odporúčanie č. 8: Odporúčame, aby pri všetkých typoch kontrolných, regulačných a nezávislých správnych orgánov bola zadefinovaná požiadavka nezávislého konania. Príkladom môže byť definícia ÚRSO podľa §4 zákona 250/2012 ods. 2: *„Úrad pri výkone svojej pôsobnosti postupuje nestranne a nezávisle. Štátne orgány, orgány územnej samosprávy, iné orgány verejnej moci ani ďalšie osoby nesmú ovplyvňovať úrad pri vykonávaní jeho pôsobnosti.“*

Problém č. 9: V niektorých inštitúciách sú členmi kontrolných orgánov predsedovia úradov, ktorí môžu byť v konflikte záujmov, kedy popri riadení úradu rozhodujú aj o rozkladoch v konaniach, ktoré úrady vydávajú.

Odporúčanie č. 9: V záujme zvýšenia nezávislosti a objektívnosti rozhodovania rád navrhujeme oddeliť členstvo v kontrolnom orgáne s členstvom v riadiacom orgáne (podmienka nezlučiteľnosti s funkciou predsedu a podpredsedu úradu).

Problém č. 10: Pri Ostatných ústredných orgánoch štátnej správy²³ (ÚVO, PMÚ, ŠÚ) Generálneho tajomníka služobného úradu vymenúva a odvoláva vláda na návrh predsedu úradu, čo považujeme za zásah do autority predsedu, keďže osobný úrad je v priamej riadiacej pôsobnosti generálneho tajomníka²⁴.

²² §5 zákona č. 250/2012 ods. 11 Úrad pre reguláciu sieťových odvetví Vláda odvolá predsedu úradu aj vtedy, ak jemu blízka osoba podľa §116 Občianskeho zákonníka je zamestnancom regulovaných subjektov, má majetkovú účasť na podnikaní regulovaných subjektov, podniká v regulovaných činnostiach vo vlastnom mene alebo v cudzom mene, alebo prostredníctvom združenia osôb alebo je členom riadiacich, dozorných alebo kontrolných orgánov regulovaných subjektov.

²³ Ostatné ústredné orgány sú definované §21 zákona č. 575/2001 Z. z.

²⁴ Podľa §18 a §19 zákona č. 55/2017 Z. z. o štátnej službe

Odporúčanie č. 10: Navrhujeme zaradiť obsadzovanie generálneho tajomníka služobného úradu do výlučnej kompetencie vedúceho úradu alebo zlúčiť s funkciou predsedu úradu rovnako ako je to v prípade ÚRSO²⁵.

Problém č. 11: Spôsob obsadzovania kľúčových predstaviteľov nezávislých inštitúcií je rozdielny, čo môže vytvárať predpoklad rozdielnej miery nezávislosti správnych orgánov. Ak nie sú stanovené dôvody, za ktoré je možné vedúceho predstaviteľa úradu odvolať, znamená to silnú závislosť na jeho voliteľovi, čím je jeho schopnosť riadiť úrad nezávisle výrazne obmedzená.

Odporúčanie č. 11: Voľbu a odvolávanie vedúcich úradov a členov riadiacich orgánov navrhujeme v záujme zvýšenia transparentnosti, nezávislosti a otvorenosti zjednotiť nasledovným spôsobom:

1. Otvorené výberové konanie:

- Navrhujeme zväziť vytvorenie osobitnej agentúry pre výber čelných predstaviteľov, resp. povinnosť realizovať výber s asistenciou profesionálnej súkromnej agentúry zvolenej na základe súťaže. Ako príklad môže slúžiť konkurz na obsadenie riaditeľa Študentského pôžičkového fondu²⁶.
- Uchádzači sa budú môcť do výberového konania slobodne prihlásiť, ak spĺňajú kritériá ustanovené zákonom.
- Agentúra zabezpečí súlad uchádzača so zákonom stanovenými kritériami, prípadne môže podrobiť uchádzačov certifikovaným výkonnostným, osobnostným a jazykovým testovaním.
- Alternatívou je posúdenie, či kandidát spĺňa kritériá pre uchádzanie sa o funkciu výborom NRSR.

2. Verejné vypočutie pred komisiou²⁷:

²⁵ Organizačný poriadok Úradu pre reguláciu sieťových odvetví, december 2017

²⁶ Tlačová správa o vypísaní výberového konania na nového riaditeľa ŠPF

http://www.ineko.sk/file_download/677

²⁷ Inšpiráciou pre nás bol návrh skupiny advokátov VIA IURIS pre spôsob obsadzovania Ústavných sudcov.

<https://viaiuris.sk/wp-content/uploads/2018/05/20180522-priloha-N%C3%A1vrh-zmien-vo-v%C3%BDbere-sudcov-%C3%9AS.pdf>

- Kandidáti na predsedu alebo člena riadiaceho orgánu budú verejne vypočutí komisiou, ktorá bude zriadená ad hoc pred voľbou. Komisia bude zložená z expertov nominovaných poslaneckými klubmi, vládou a prezidentom. Každý poslanecký klub bude môcť nominovať jedného svojho zástupcu, rovnako svojho zástupcu do komisie bude môcť nominovať vláda a prezident. Kandidát bude pred touto komisiou prezentovať svoj projekt či víziu riadenia a každý člen komisie bude mať právomoc klásť uchádzačovi otázky.
- Komisia môže udeliť slovo aj inému aktérovi (zástupcom verejnosti, médií, či mimovládnych organizácií), ktorý bude môcť kandidátovi položiť otázku v prípade, ak sa za to vysloví aspoň 1/3 zo všetkých členov komisie.
- Úlohou komisie bude kvalifikovane sprostredkovať obraz o kandidátovi ako verejnosti, tak aj voliteľom. Nebude však disponovať rozhodovacími ani odporúčacími právomocami.

3. Priebeh voľby a zvolenie do funkcie:

Predsedu úradu alebo predstaviteľov kolektívnych riadiacich orgánov podľa nášho návrhu vymenúva prezident na návrh NRSR.

Poslanci budú voliť zo všetkých kandidátov, ktorí spĺňajú zákonom stanovené kritériá a ktorí sa zúčastnili verejného vypočutia pred komisiou. Voľba bude verejná a dvojkolová²⁸.

Výsledky voľby (hlasovania) môžu priniesť tri scenáre:

- Ak NRSR nezvolila žiadneho z prihlásených kandidátov nadpolovičnou väčšinou všetkých poslancov ani v druhom kole, v primeranej lehote sa uskutoční nová výzva na prihlásenie kandidátov.
- Za kandidáta hlasovala nadpolovičná väčšina všetkých poslancov, čím NRSR podáva návrh kandidáta prezidentovi. Prezident ho vymenuje, avšak zo závažných dôvodov, ktoré musí odôvodniť môže kandidáta odmietnuť. Príkladom môže byť uznesenie Ústavného súdu SR²⁹.

²⁸ Rovnako ako v prípade voľby generálneho riaditeľa RTVS §17 532/2010 Ods. 8 až 10:

„Ak žiaden z kandidátov nebol podľa odseku 7 zvolený, vykoná sa opakovaná voľba. Na opakovanej voľbe sa zúčastnia dvaja kandidáti, ktorí získali najvyšší počet hlasov. V prípade rovnosti počtu hlasov sa na opakovanej voľbe zúčastnia všetci kandidáti, ktorí tento počet získali. Opakovaná voľba sa nevykoná, ak sa hlasovalo len o jedinom kandidátovi, ktorý z dôvodu, že nezískal potrebnú väčšinu hlasov, nebol zvolený. Ak generálny riaditeľ nebol zvolený, vykoná sa nová voľba“.

²⁹ Ako príklad uvádzame uznesenie Ústavného súdu SR v prípade voľby generálneho prokurátora z roku 2012:

- NRSR hlasovala za kandidáta 3/5 väčšinou všetkých poslancov. V danom prípade ho prezident vymenuje, bez možnosti odmietnuť kandidáta.

4. Odvolanie z funkcie by malo byť podľa nášho názoru možné rovnakým spôsobom, akým bol daný predstaviteľ zvolený, avšak s potrebným odôvodnením návrhu na odvolanie. Ak by bolo možné politickou silou vedúceho úradu odvolať, znamenalo by to veľkú závislosť na voliteľovi. V záujme kontroly a zachovania určitej politickej zodpovednosti za fungovanie nezávislých inštitúcií navrhujeme jednotne ustanoviť spôsob odvolávania z funkcie v prípade závažných dôvodov stanovených zákonom, ktoré budú vyžadovať odôvodnenie. Napríklad v prípade, že vedúci úradu stratil bezúhonnosť, nekonal nestranne a nezávisle, porušil nezlučiteľnosť funkcií alebo nadobudol majetok, ktorý nevie zdôvodniť.

- Návrh na odvolanie z funkcie predsedu úradu alebo člena riadiaceho orgánu môže podať 1/5 poslancov NRSR.
- Návrh je schválený, ak zaň zahlasuje väčšina všetkých poslancov NRSR.
- Prezident na návrh NRSR predsedu úradu alebo člena riadiaceho orgánu odvolá. Návrh môže odmietnuť v prípade závažných dôvodov, ktoré je povinný objasniť.
- Ak sa na návrhu uznesie 3/5 väčšina poslancov NRSR, prezident je návrh povinný akceptovať.

Problém č. 12: Kontrolné a spolurozhodovacie orgány nezávislých inštitúcií (rady) majú rôznu váhu a kompetencie. Niektoré inštitúcie ich nemajú vôbec (Dopravný úrad, Úrad pre reguláciu elektronických komunikácií a poštových služieb). Predstavujú však určitú zábezpeku nestrannosti napríklad rozhodovaním o rozkladoch, zabraňujú možným konfliktom záujmov vo vnútri úradu. V prípade, že ich obsadzovanie nebude dostatočne

prezident... „Nevymenovať kandidáta môže len z dôvodu, že nespĺňa zákonné predpoklady na vymenovanie, alebo z dôvodu závažnej skutočnosti vzťahujúcej sa na osobu kandidáta, ktorá dôvodne spochybňuje jeho schopnosť vykonávať funkciu spôsobom neznižujúcim vážnosť ústavnej funkcie alebo celého orgánu, ktorého má byť táto osoba vrcholným predstaviteľom, alebo spôsobom ktorý nebude v rozpore so samotným poslaním tohto orgánu, ak by v dôsledku tejto skutočnosti mohol byť narušený riadny chod ústavných orgánov (čl. 101 ods. 1 druhá veta Ústavy Slovenskej republiky).Prezident uvedie dôvody nevymenovania, pričom tieto nesmú byť svojvoľné.“

transparentné a nezávislé napríklad tým, že nebudú do procesu výberu členov týchto orgánov zahrnutí viacerí aktéri, môže dôjsť k ich zneužitiu.

Odporúčanie č. 12: Navrhujeme zaviesť jednotný spôsob obsadzovania kontrolných a spolurozhodovacích kolektívnych orgánov (rád).

1. Kritériá pre uchádzačov

- Pred voľbou musí kandidát splniť zákonom stanovené odborné, vzdelanostné a osobnostné kritériá predložením dokumentov a príslušný výbor NRSR posúdi ich súlad so zákonnými požiadavkami.

2. Voľba:

- Podľa nášho návrhu členov rady vymenúva a odvoláva prezident na návrh NRSR.
- Návrh kandidáta na člena rady môže podať 1/5 poslancov NRSR.
- Kandidát je za člena rady zvolený, ak sa na tom uzniesla nadpolovičná väčšina prítomných poslancov.
- Prezident môže návrh národnej rady odmietnuť, ak existujú pochybnosti v súvislosti s osobnou integritou kandidáta.
- Alternatívnym spôsobom obsadzovania členov rád, ktorý posilní postavenie prezidenta, môže byť spôsob, akým sú dnes obsadzovaní ústavní sudcovia: *„Národná rada Slovenskej republiky navrhuje dvojnásobný počet kandidátov na sudcov, ktorých má prezident republiky vymenovať“*.

3. Odvolanie:

- Návrh na odvolanie člena rady môže podať 1/5 poslancov NRSR s odôvodnením v prípade, že porušil zákonom stanovené podmienky výkonu funkcie alebo existujú pochybnosti voči jeho osobe.
- Ak sa na návrhu uznesie väčšina všetkých poslancov, prezident člena rady odvolá. Nemusí tak urobiť v prípade zdôvodnenia.
- Ak sa na návrhu uznesie 3/5 väčšina poslancov NRSR, prezident je návrh povinný akceptovať.

Problém č. 13: Obsadzovanie zástupcov, podpredsedov alebo iných vrcholných pracovníkov úradu, buď priamo politickými aktérmi alebo v interakcií s nimi, môže integritu a autoritu vedúceho úradu riadenia oslabovať.

Odporúčanie č. 13: Podpredsedovia nebudú mať funkčné obdobie, nakoľko ich obsadenie bude závislé od vôle predsedu.

Problém č. 14: O platoch najvyšších predstaviteľov správnych orgánov v prípade, že nie sú ustanovené zákonom, rozhoduje vláda (ÚVO, PMÚ, RÚ, DÚ). Plat predsedu Najvyššieho kontrolného úradu (NKÚ) a ďalších sú naviazané na plat poslanca NRSR podľa zákona č. 120/1993 o platových pomeroch niektorých ústavných činiteľov, ktoré sú od roku 2011 každoročne zmrazované.

Odporúčanie č. 14: Navrhujeme, aby bola mzda kľúčových aktérov priamo naviazaná na priemernú mesačnú mzdu zamestnanca v hospodárstve Slovenskej republiky zverejnenej Štatistickým úradom Slovenskej republiky za predchádzajúci kalendárny rok. Perspektívne odporúčame zohľadňovať výsledky pri odmeňovaní vrcholných predstaviteľov.

Prehľad jednotlivých inštitúcií

Úrad pre verejné obstarávanie

Úrad pre verejné obstarávanie (ÚVO) je ústredným orgánom štátnej správy pre verejné obstarávanie. „Úrad zabezpečuje uplatňovanie politiky verejného obstarávania v Slovenskej republike založenej na princípoch transparentnosti, nediskriminácie, efektívnosti, hospodárnosti, rovnakého zaobchádzania a podpory prostredia hospodárskej súťaže“³⁰. ÚVO patrí do štruktúry štátnej správy, ktorej riadenie podlieha vláde. Orgánmi úradu sú predseda úradu, dvaja podpredsedovia úradu a rada. Ich funkčné obdobie je 5 rokov. Základným stupňom rozhodovania a riadenia sú odbory.

Predseda úradu na návrh vlády volí a odvoláva NRSR, čo napomáha jeho legitimitu a nezávislosti. Tá istá osoba môže vykonávať funkciu predsedu úradu alebo podpredsedu úradu najviac dve po sebe nasledujúce funkčné obdobia.

Podpredsedovia sú obsadzovaní po návrhu predsedu úradu a schválení vládou, rovnaký postup platí aj v prípade obsadzovania funkcie generálneho tajomníka služobného úradu.

Rada je zložená z deviatich členov. Skladá sa z predsedu úradu, dvoch podpredsedov a ďalších 6 členov, ktorých vymenúva a odvoláva vláda. Predsedom rady je predseda úradu a podpredsedami rady sú podpredsedovia úradu. Funkčné obdobie člena rady menovaného vládou je 5 ročné. V prípade členov rady pre výkon funkcie nie je stanovený maximálny počet období.

Vybrané *de jure* nastavenia zabezpečujúce nezávislosť:

- do voľby predsedu úradu sú zapojené viaceré kolektívne inštitúcie (Vláda SR, Národná rada SR)
- voľba prebieha na základe verejného vypočutia podľa zákona o verejnom obstarávaní
- funkčné obdobie predsedu, podpredsedov a členov rady je 5 rokov, to znamená, že je dlhšie ako volebné obdobie

³⁰ Správa o činnosti úradu, 2016

- u predsedu a podpredsedu sa vyžaduje podmienka nadstraníckosti

Protimonopolný úrad

Protimonopolný úrad SR (PMÚ) bol zriadený pre ochranu hospodárskej súťaže. PMÚ je svojim zaradením podriadený exekutíve, čo sa prejavuje vo finančnej, organizačnej a personálnej oblasti. Úrad je napojený na štátny rozpočet a príjmy z pokút sú súčasťou štátneho rozpočtu. Po organizačnej stránke vláda rozhoduje o schvaľovaní štatútu úradu, ktorý upravuje ciele, prostriedky a rozdelenie kompetencií v úrade.

Úrad riadi a zodpovedá za jeho činnosť predseda úradu. Predsedu úradu na návrh vlády SR vymenúva a odvoláva prezident SR. Funkčné obdobie predsedu úradu je 5 rokov. Tá istá osoba môže byť vymenovaná za predsedu úradu najviac na dve po sebe nasledujúce funkčné obdobia.

Podpredsedu úradu vymenuje a odvolá predseda úradu. Generálneho tajomníka služobného úradu na návrh predsedu úradu menuje a odvoláva vláda. V rámci hierarchie PMÚ je druhý najvyššie postavený predstaviteľ úradu.

Rada úradu sa skladá z predsedu úradu, ktorý súčasne tvorí predsedu rady a zo šiestich ďalších členov. Členov rady na návrh predsedu úradu vymenúva a odvoláva vláda SR. Predseda úradu predkladá vláde návrh aspoň troch kandidátov na funkciu každého člena rady. Funkčné obdobie člena rady je 5 ročné. Členovia rady sa vymenúvajú tak, aby sa v jednom kalendárnom roku skončilo funkčné obdobie najviac trom z nich.

Problém: Členovia rady sú odmeňovaní na základe všeobecne záväzného právneho predpisu vydávaného úradom, podľa nášho názoru, nedostatočne. V roku 2017 bol priemerný hrubý mesačný príjem člena rady PMÚ 362,5€.

Odporúčanie: Nastaviť zákonom primerané ohodnotenie založené na stanovenom násobku priemernej mzdy v národnom hospodárstve. Napríklad vo výške člena Rady pre vysielanie a retransmisiu³¹.

³¹ Čl. 8 Štatút Rady pre vysielanie a retransmisiu 625/2004

Vybrané *de jure* nastavenia zabezpečujúce nezávislosť:

- do voľby predsedu sú zapojené viaceré inštitúcie (Vláda SR, Prezident SR)
- funkčné obdobie predsedu, podpredsedu a členov rady je 5 rokov, teda je dlhšie ako volebné obdobie
- v kompetencii predsedu úradu je obsadzovanie postu podpredsedu
- na voľbe členov rady sa podieľajú viacerí aktéri: vláda a prezident
- členovia rady sú obmieňaní postupne tak, aby sa v jednom kalendárnom roku skončilo funkčné obdobie najviac trom z nich
- v prípade, že existuje pochybnosť o predpojatosti člena rady je z pojednávania vylúčený, rovnako ak sa už v tej istej veci zúčastnil na konaní na inom stupni.

Úrad pre reguláciu sieťových odvetví

ÚRSO je orgánom štátnej správy s celoslovenskou pôsobnosťou. Zámerom úradu je regulácia sieťových odvetví, aby sa zabránilo možnému zneužitiu monopolného postavenia distribútorov v oblasti energetiky, plynárenstva, tepelnej energetiky a vodného hospodárstva. ÚRSO sa usiluje o ochranu spotrebiteľa s ohľadom na návratnosť investícií pre regulované subjekty: *„účelom regulácie podľa tohto zákona je transparentným a nediskriminačným spôsobom zabezpečiť dostupnosť tovarov a s nimi súvisiacich regulovaných činností za primerané ceny a v určenej kvalite.“* (§3 Zákona č. 250/2012 Z.z. o regulácii v sieťových odvetviach).

Na čele úradu je predseda, ktorého vymenúva a odvoláva vláda. Funkčné obdobie predsedu úradu je 6 rokov. Tá istá osoba môže byť vymenovaná za predsedu úradu najviac na dve po sebe nasledujúce funkčné obdobia.

/2/ Členovi Rady s výnimkou predsedu Rady patrí v súvislosti s výkonom jeho funkcie odmena vo výške 0,5 násobku platu poslanca Národnej rady Slovenskej republiky /ďalej len "poslanca"/ mesačne.

/3/ Predsedovi Rady patrí v súvislosti s výkonom jeho funkcie odmena vo výške 1,0 násobku platu poslanca mesačne.

Úrad má dvoch podpredsedov. Podpredsedov úradu vymenúva a odvoláva vláda na návrh predsedu úradu. Funkciu generálneho tajomníka vykonáva predseda úradu. Podpredseda nemá zákonom ustanovené funkčné obdobie a ani podmienky pre odvolanie.

Prezident vymenuje členov rady na návrh NRSR a vlády tak, aby traja členovia rady boli vymenovaní na návrh NRSR a traja členovia rady na návrh vlády. Funkčné obdobie člena rady je 6 rokov. Rada sa z jednej tretiny obnovuje každé dva roky. Tá istá osoba môže byť vymenovaná za člena rady najviac na dve po sebe nasledujúce funkčné obdobia.

Problém: Úrad je financovaný zo štátneho rozpočtu. Predseda úradu predkladá návrh rozpočtu na schvaľovanie vláde a následne parlamentu. Prerozdelenie financií je v kompetencii predsedu úradu.

Odporúčanie: Navrhujeme nezávislosť posilniť doplnením spôsobu financovania na viaczdrojové. Úrad by mohol byť druhotne financovaný z poplatkov regulovaných subjektov.

Vybrané *de jure* nastavenia zabezpečujúce nezávislosť:

- Predseda úradu je zároveň vedúci služobného úradu. Personálne rozhodnutia sú v jeho kompetencii a disponuje tak väčšou mierou nezávislosti ako PMÚ, ÚVO
- Kvalifikačné podmienky pre uchádzačov o pozíciu predsedu a podpredsedu úradu sú stanovené zákonom. Taktiež sú zákonom stanovené vzdelanostné a odborné podmienky pre členov rady.
- Zákonom sú presne stanovené podmienky nezlučiteľnosti, kedy vláda odvolá predsedu úradu. Vláda odvolá predsedu aj za určitých podmienok nezlučiteľnosti jeho blízkej osoby³².
- Organizačný poriadok je schvaľovaný autonómne (nezávisle na inej inštitúcii) predsedom úradu.

³² Občiansky zákonník §116

- Platy najvyšších funkcionárov úradu nie sú viazané na platy poslancov NRSR, čím nepodliehajú opatreniam vzťahujúcim sa na poslancov NRSR, ktorých platy sú pravidelne zmrazované od roku 2011.
- Obsadzovanie členov rady je založené na konsenze viacerých zložiek štátnej moci: prezident, parlament, exekutíva. Dá sa predpokladať zabezpečenie politickej nezávislosti.
- Členovia rady sú obmieňaní postupne. Rada sa z jednej tretiny obnovuje každé dva roky. Výmena členov rady je zabezpečená rotačným mechanizmom, čo zvyšuje nezávislosť rady ako celku.
- Prítomnosť podmienok nezlučiteľnosti počas výkonu funkcie aj po zániku funkcie člena rady po dobu dvanástich mesiacov.

Ústavný súd SR

Ústavný súd Slovenskej republiky (ÚS) je nezávislý súdny orgán ochrany ústavnosti. ÚS rozhoduje v pléne alebo v senátoch. Plénum tvoria všetci sudcovia Ústavného súdu a Senát ústavného súdu sa skladá z predsedu senátu a dvoch sudcov.

ÚS sa skladá z trinástich sudcov, ktorých funkčné obdobie je 12 rokov. *„Sudcov ústavného súdu vymenúva na návrh Národnej rady Slovenskej republiky na dvanásť rokov prezident Slovenskej republiky. Národná rada Slovenskej republiky navrhuje dvojnásobný počet kandidátov na sudcov, ktorých má prezident Slovenskej republiky vymenovať.“* (Čl. 134 Ústavy SR zákona č. 460/1992 Zb. ods. 2).

Na čele Ústavného súdu je predseda, ktorého zastupuje podpredseda. Predsedu a podpredsedu Ústavného súdu vymenúva zo sudcov Ústavného súdu prezident Slovenskej republiky.

Súhlasíme s návrhom reformy spôsobu voľby ústavných sudcov, ktorú predložili právnici v iniciatíve VIA IURIS³³. Nad rámec tohto dokumentu navrhujeme sprísniť niektoré procesy voľby spôsobom uvedeným nižšie.

³³ VIA IURIS, 2018 <https://viaiuris.sk/aktuality/pravnici-navrhuj-zasadne-zmeny-vo-vybere-novych-ustavnych-sudcov/>

Problém č. 1: NRSR väčšinou prítomných poslancov navrhuje prezidentovi dvojnásobný počet kandidátov na sudcov Ústavného súdu. Pri voľbe nie je potrebná dostatočná politická sila, ktorá by zabezpečovala politicky nezávislé rozhodovanie ústavného súdu.

Odporúčanie č. 1: Navrhujeme zvýšiť počet potrebných poslancov hlasujúcich za návrh na voľbu sudcu Ústavného súdu SR z jednoduchej väčšiny prítomných poslancov na 3/5 zo všetkých poslancov (tzv. kvalifikovaná ústavná väčšina). V prípade, ak 3/5 väčšina nebude dosiahnutá, v druhom kole pre zvolenie kandidáta bude postačovať súhlas nadpolovičnej väčšiny hlasov všetkých poslancov. Prezident bude mať právomoc kandidáta zvoleného jednoduchou väčšinou všetkých poslancov s odôvodnením³⁴ odmietnuť.

Problém č. 2: Počas výkonu funkcie sudcu sa vyžaduje apolitickosť: *„ak je vymenovaný sudca ústavného súdu členom politickej strany alebo politického hnutia, je povinný vzdať sa členstva v nich ešte pred zložením sľubu“*. Napriek tomu môže dôjsť ku konfliktu záujmov a to v prípade, že kandidát na ústavného sudcu vykonával exekutívnu funkciu alebo sa podieľal na tvorbe legislatívy, ktorá môže byť v blízkej dobe predmetom konania na Ústavnom súde.

Odporúčanie č. 2: Odporúčame, aby sa o funkciu sudcu ústavného súdu nemohla uchádzať osoba, ktorá v období štyroch rokov pred voľbou vykonávala funkciu poslanca NRSR, člena vlády a funkciu v politickej strane alebo hnutí.

Problém č. 3: Za sudcu ústavného súdu môže byť zvolený občan, ktorý dosiahol vek 40 rokov. Nevidíme opodstatnenie tejto regulácie a považujeme ju za diskriminačnú, navyše sa ňou zužuje okruh vhodných kandidátov. Podľa najnovšieho návrhu z dielne ministerstva spravodlivosti sa táto veková hranica má dokonca zvýšiť na 45 rokov³⁵, čo by zabránilo kandidovať osobnostiam, ktoré právnické vzdelanie získali po páde komunizmu.

Odporúčanie č. 3: Navrhujeme, aby funkcia sudcu ústavného súdu neobsahovala podmienku dosiahnutého veku.

³⁴ Podľa definície uznesenia Ústavného súdu SR v prípade voľby generálneho prokurátora z roku 2012, pozn. č.20

³⁵ Ministerstvo spravodlivosti SR, 2018
<http://www.justice.gov.sk/Stranky/aktualitadetail.aspx?announcementID=2342>

Problém č. 4: Predseda Ústavného súdu SR má najmä reprezentatívne, riadiace a organizačné právomoci a váha jeho hlasu je rovnaká ako u ostatných sudcov ÚS. Napriek tomu považujeme za zásah do nezávislosti inštitúcie to, že o menovaní predsedu rozhoduje prezident. Rovnako je to aj v prípade podpredsedu.

Odporúčanie č. 4: Navrhujeme, aby si predsedu a podpredsedu ústavní sudcovia volili spomedzi seba³⁶.

Vybrané *de jure* nastavenia zabezpečujúce nezávislosť:

- Ústavný súd Slovenskej republiky je právne ukotvený v Ústave SR, kde je definovaný ako nezávislý súdny orgán ochrany ústavnosti
- tá istá osoba nemôže byť opakovane vymenovaná za sudcu Ústavného súdu
- taxatívne definované podmienky odvolania podľa čl. 138 Ústavy SR ods. 2
- imunita pred trestným stíhaním za rozhodnutia pri výkone funkcie a aj po zániku funkcie: *„Za rozhodovanie pri výkone funkcie nemožno sudcu ústavného súdu trestne stíhať, a to ani po zániku jeho funkcie“* (Čl. 136 Ústavy SR č. 460/1992 Zb.)
- požadovaná nadstraníckosť (apolitickosť) sudcu: *„Ak je vymenovaný sudca ústavného súdu členom politickej strany alebo politického hnutia, je povinný vzdať sa členstva v nich ešte pred zložením sľubu“* (Čl. 137 Ústavy SR č. 460/1992 Zb. ods. 1)
- rovnosť sudcov: hlasy všetkých sudcov Ústavného súdu majú v konaní a rozhodovaní rovnakú váhu

Súdna rada SR

Súdna rada SR (súdna rada) je riadiacim, kreačným a kontrolným orgánom súdnej moci na Slovensku. Je zložená z 18 členov a ich funkčné obdobie je 5 rokov. Členmi súdnej rady sú deväti sudcovia, ktorých volia a odvolávajú sudcovia a ostatní deväti sú volení a odvolávaní NRSR, vládou a prezidentom.

³⁶ Príklad: Súdna rada, Rada pre vysielanie a retransmisiiu

Predseda súdnej rady je volený členmi súdnej rady. Návrh kandidáta na voľbu predsedu súdnej rady môžu podať najmenej traja členovia súdnej rady.

Problém č. 1: Podľa §3 zákona č. 185/2002 Z. z. ods. 2 NRSR, prezident SR a vláda SR menujú členov súdnej rady, ktorí majú právnické vzdelanie a najmenej 15 rokov odbornej praxe a ustanovia za člena „*spravidla*“ osobu, ktorá nie je sudcom. Podľa nášho názoru „*spravidla*“ neznamená obmedzenie, ide skôr o odporúčanie, ktorého cieľom je posilniť kontrolu a nezávislosť súdnej rady a obmedziť uzavretosť súdnictva. V súčasnosti je počet nesudcov 6 z 9 možných. Prevažujúci počet sudcov v súdnej rade je dôkazom uzavretosti súdnictva.

Odporúčanie č. 1: Navrhujeme ustanoviť, aby ostatní aktéri (NRSR, vláda SR, prezident SR) boli povinní nominovať za členov súdnej rady nesudcov.

Problém č. 2: Ak sa jeden z aktérov (sudcovia, NRSR, vláda, prezident) rozhodne člena súdnej rady, ktorého menoval, odvolať, nič mu v tom nebráni. Členovia Súdnej rady sú tak skôr v postavení delegátov jednotlivých aktérov ako nezávislých autorít a v prípade, že nebudú hlasovať v súlade s predstavami svojich voliteľov, môžu byť kedykoľvek počas výkonu svojej funkcie odvolaní.

Odporúčanie č. 2: Odporúčame posilniť nezávislosť členov Súdnej rady tým, že bude potrebné zdôvodniť príčiny ich odvolania konkrétnym pochybením.

Problém č. 3: Členom Súdnej rady, okrem predsedu Súdnej rady a podpredsedu Súdnej rady, neplynie nárok na finančnú odmenu.

Odporúčanie č. 3: Zaviesť primeranú odmenu za vykonávanie funkcie pre všetkých členov Súdnej rady. Napríklad vo výške člena Rady pre vysielanie a retransmisiiu³⁷

Problém č. 4: Disciplinárne senáty zisťujú disciplinárnu zodpovednosť a ukladajú disciplinárne opatrenia. „*Disciplinárny senát prvého stupňa je trojčlenný a jeho predseda a*

³⁷ Čl. 8 Štatút Rady pre vysielanie a retransmisiiu 625/2004

/2/ Členovi Rady s výnimkou predsedu Rady patrí v súvislosti s výkonom jeho funkcie odmena vo výške 0,5 násobku platu poslanca Národnej rady Slovenskej republiky /ďalej len "poslanca"/ mesačne.

/3/ Predsedovi Rady patrí v súvislosti s výkonom jeho funkcie odmena vo výške 1,0 násobku platu poslanca mesačne.

jeden člen musia byť sudcovia a jeden člen iná osoba ako sudca. Odvolací disciplinárny senát je päťčlenný a jeho predseda a dvaja členovia musia byť sudcovia a dvaja členovia iné osoby ako sudcovia“ (§119 zákona č. 385/2000 Z. z. ods. 2). Disciplinárne senáty sú na oboch úrovniach zložené prevažne zo sudcov. V prípade, že sudcovia kontrolujú sudcov dochádza ku konfliktu záujmov.

Odporúčanie č. 4: Navrhujeme, aby boli disciplinárne senáty zložené prevažne z nesudcov.

Vybrané nastavenia *de jure* zabezpečujúce nezávislosť:

- funkčné obdobie členov rady je 5 ročné, teda dlhšie ako volebné obdobie
- na kreovaní súdnej rady sa podieľajú všetky zložky štátnej moci
- v súdnej rade sú zastúpení nesudcovia
- na kreovaní disciplinárnych senátov sa podieľajú sudcovia, minister spravodlivosti a parlament

Prokuratúra

Sústava prokuratúry je zložená z týchto štátnych orgánov: generálna prokuratúra (ktorej súčasťou je Úrad špeciálnej prokuratúry), krajské prokuratúry a okresné prokuratúry. Prokuratúra je orgán, ktorý popri zastupovaní štátu v trestných veciach sa zaoberá aj kontrolou zákonnosti v oblasti verejnej moci (všeobecný dozor). Prokuratúra je financovaná zo štátneho rozpočtu prostredníctvom rozpočtovej kapitoly generálnej prokuratúry.

Generálny prokurátor má vysoký podiel na riadení prokuratúry: *“Na čele generálnej prokuratúry je generálny prokurátor, ktorý priamo alebo prostredníctvom vedúcich prokurátorov, určených prokurátorov a zamestnancov riadi činnosť generálnej prokuratúry a činnosť ostatných prokuratúr.”* (§41 zákona č. 153/2001 Z. z.).

Zaujímavým zistením je, že Ústava SR priznáva nezávislosť Najvyššiemu kontrolnému úradu SR a verejnému ochrancovi práv, avšak v prípade prokuratúry SR sa o nezávislosti nehovorí.

Problém č. 1: Rada prokurátorov³⁸ je výkonným orgánom, ktorý je zložený výlučne z prokurátorov. Jeho úlohou je vytváranie databázy kandidátov na členov výberovej³⁹ a disciplinárnej komisie⁴⁰. V súčasnosti o zložení⁴¹ disciplinárnych komisií rozhoduje generálny prokurátor.

Odporúčanie č. 1: Navrhujeme, aby bola Rada prokurátorov kreovaná po vzore súdnej rady a zložená z polovice prokurátorov a polovice neprokurátorov. Prispelo by to k otvorenosti prokuratúry a k objektívnejšej kontrole bez výrazného stretu záujmov.

Problém č. 2: Členmi disciplinárnych komisií môžu byť výlučne prokurátori.

Odporúčanie č. 2: Navrhujeme ustanoviť, aby sa na kreovaní disciplinárnych komisií podieľali viacerí aktéri (minister spravodlivosti, národná rada, rada prokurátorov) a jej zloženie nebolo profesne obmedzené (napr. výlučne pre prokurátorov).

Problém č. 3: V prípade, že sa právny názor hierarchicky nadriadeného prokurátora nezhoduje s názorom podriadeného prokurátora, môže písomne požiadať nadriadeného prokurátora, aby mu vec odňal. (§25 zákona č. 154/2001 Z. z. ods. 1 d)

Odporúčanie č. 3: Navrhujeme, aby bolo právom podriadeného prokurátora podať podnet na prešetrenie Rade prokurátorov v prípade, že je názoru, že pokyn od nadriadeného bol/je rozporný.

Súčasná nastavenia de jure zabezpečujúce nezávislosť:

- na voľbu generálneho prokurátora je potrebná interakcia dvoch štátnych inštitúcií (prezidenta a NR SR). Na jeho zvolenie je potrebná väčšina hlasov prítomných poslancov. Ak sa prezident nestotožňuje s návrhom osoby kandidáta na post Generálneho prokurátora, Ústavný súd SR rozhodol, že ho nie je povinný vymenovať

³⁸ §224 zákona č. 154/2001 Z. z.

³⁹ Výberová komisia uskutočňuje výberové konania na funkciu právneho čakaťa prokuratúry §238 154/2001

⁴⁰ §212 zákona č. 154/2001 Z. z.

⁴¹ §192 zákona č. 154/2001 Z. z. ods. 3 „Predsedu disciplinárnej komisie, ďalších členov disciplinárnej komisie a potrebný počet náhradníkov vymenúva generálny prokurátor po ich predchádzajúcom súhlase a po vyjadrení bezprostredne nadriadeného prokurátora^{57e}) na päťročné funkčné obdobie.“

§238 zákona č. 154/2001 ods. 2 „Databázy kandidátov na členov výberovej komisie vytvára rada prokurátorov a generálny prokurátor. Členov výberovej komisie a potrebný počet náhradníkov vymenúva a odvoláva generálny prokurátor.“

- vedúcim služobného úradu je vždy príslušný vedúci prokurátor na danej prokuratúre
- nezávislé postavenie prokurátora zabezpečujú právne normy, možnosti odmietnuť príkaz
- prokurátor je podľa zákona povinný postupovať iniciatívne, spravodlivo, nestranne a bez prietáhov
- opatrenia, ktoré zachovávajú nezávislosť v postavení voči generálnemu prokurátorovi:
 - Prokurátora nie je možné preložiť na inú prokuratúru bez jeho súhlasu alebo bez toho, aby o to sám požiadal. Generálny prokurátor môže preložiť prokurátora len vtedy, ak mu bolo uložené disciplinárne opatrenie. (§10 zákona č. 154/2001 Z. z.)
 - *„Generálny prokurátor môže preradiť prokurátora generálnej prokuratúry na krajskú prokuratúru a prokurátora krajskej prokuratúry na okresnú prokuratúru, ak ním bol opakovane písomne upozornený na túto možnosť z dôvodu nedostatočného plnenia služobných povinností. Také preradenie je možné len s predchádzajúcim súhlasom rady prokurátorov.“ (§10a 154/2001)* Zároveň sa prokurátor môže voči tomuto rozhodnutiu odvolať a rozhodnutie generálneho prokurátora je preskúmateľné súdom.
- osobitné postavenie Úradu špeciálnej prokuratúry v rámci hierarchie prokuratúry: správu o činnosti Úradu špeciálnej prokuratúry podáva špeciálny prokurátor NRSR raz za rok. Vyplývajú z nej jeho poznatky o stave zákonnosti, čím je deklarovaná čiastočná zodpovednosť verejnosti a NRSR. Jeho legitimita a postavenie spočíva na spôsobe voľby. Špeciálny prokurátor je podľa zákona zodpovedný za výkon svojej funkcie generálnemu prokurátorovi. Generálny prokurátor však nie je oprávnený:

„a) uložiť špeciálnemu prokurátorovi ani prokurátorovi Úradu špeciálnej prokuratúry pokyn, aby sa nezačalo trestné stíhanie, nevznieslo obvinenie, nepodal návrh na vzatie obvineného do väzby, vec postúpila na prejednanie inému orgánu, zastavilo trestné

stíhanie, nepodala obžaloba alebo riadny alebo mimoriadny opravný prostriedok v neprospech obvineného,

b) vykonať úkony za špeciálneho prokurátora alebo prokurátora Úradu špeciálnej prokuratúry alebo rozhodnúť, že ich vykoná iný podriadený prokurátor.“ (§55d zákona 153/2001 Z. z. ods. 3)

Policajné prezídium

Prezident Policajného zboru je zodpovedný za výkon svojej funkcie ministrovi vnútra. Prezidenta Policajného zboru vymenúva a odvoláva minister. (§6 zákona č. 171/1993 ods. 3) Prezident Policajného zboru je zodpovedný za výkon svojej funkcie ministrovi. V súčasnosti závisí obsadzovanie funkcie policajného prezidenta od ľubovôle ministra vnútra a bez uvedenia dôvodu. Zákon o policajnom zbore č. 171/1998 a Zákon o štátnej službe príslušníkov Policajného zboru č. 73/1998 neustanovuje funkčné obdobie pre prezidenta a viceprezidentov policajného zboru.

Problém č. 1: V súčasnej zákonnej podobe riadenie policajného zboru nemusí byť podriadené policajnému prezidentovi v prípade, že tak rozhodne minister: *„Riadenie Policajného zboru: (1) Policajný zbor je podriadený ministrovi,(2) Služby Policajného zboru uvedené v § 4 ods. 1 a útvary Policajného zboru uvedené v §4 ods. 1 a 2 riadi prezident Policajného zboru, ak minister neurčí inak.“*

Odporúčanie č. 1: Navrhujeme zaviesť formuláciu *„policajný zbor je podriadený policajnému prezidentovi“*, prípadne *„na čele policajného zboru je prezident policajného zboru“*.

Problém č. 2: Viceprezidenta policajného zboru vymenúva do funkcie minister vnútra, čo tiež oslabuje riadiace právomoci prezidenta.

Odporúčanie č. 2: Posilnenú legitimitu v prípade zmeny spôsobu obsadzovania policajného prezidenta (odporúčanie č.1) navrhujeme zohľadniť aj pri posilnení personálnych kompetencií. Navrhujeme ustanoviť, aby viceprezidenta policajného zboru vymenúval prezident policajného zboru.

Problém č. 3: Silnú hierarchizáciu policajného zboru potvrdzuje §33 ods. 2 „*Policajta ustanovuje do funkcie a odvoláva z funkcie príslušný nadriadený*“. Zákon o štátnej službe príslušníkov PZ neustanovuje potrebu odôvodnenia odvolania z funkcie: „*Policajt v služobnom pomere sa prevedie na inú funkciu v tom istom mieste výkonu štátnej služby, a ak to nie je možné, preloží sa na inú funkciu do iného miesta výkonu štátnej služby alebo do iného služobného úradu, ak nemôže naďalej vykonávať doterajšiu funkciu, pretože bol odvolaný z funkcie do ktorej bol vymenovaný*“ (§ 35 zákona č. 73/1998 Z. z. ods. 1 písm. e)).

Odporúčanie č. 3: Navrhujeme, aby bolo možné policajta odvolať z funkcie výlučne na základe špecifikovaných dôvodov.

Problém č. 4: §59 zákona č. 73/1998 Z. z. ods.3 „*Minister môže nariadiť, aby sa neprejednali disciplinárne previnenia, upustilo sa od výkonu disciplinárnych opatrení uložených za disciplinárne previnenia alebo od výkonu zvyšku takýchto disciplinárnych opatrení alebo sa hromadne zahladili disciplinárne opatrenia uložené za disciplinárne previnenia*“.

Odporúčanie č. 4: Z dôvodu posilnenia nezávislosti príslušníkov policajného zboru a spravodlivosti výkonu disciplinárnych opatrení navrhujeme daný odsek zrušiť.

Vybrané *de jure* nastavenia zabezpečujúce nezávislosť:

- pre členov policajného zboru sú zákonom stanovené kritériá, ktoré zabezpečujú politickú nezávislosť, bezúhonnosť, spoľahlivosť, stupeň vzdelania určený na výkon funkcie. (Zákon č. 73/1998 Z. z.)
- vyšetrovacia nezávislosť je definovaná §7 zákona č. 171/1993 Z. z. ods. 1 „*Príslušník Policajného zboru (ďalej len „policajt“) vo vyšetrovaní a v skrátenom vyšetrovaní vo veciach, ktoré vyšetruje, vykonáva všetky úkony samostatne, je povinný vykonať ich v súlade so zákonom a zodpovedá za ich včasné vykonanie*“.

Sekcia kontroly a inšpekčnej služby MV SR

Sekcia kontroly a inšpekčnej služby Ministerstva vnútra Slovenskej republiky (inšpekčná služba) je samostatný útvar, ktorý je vyňatý spod štruktúr a riadenia

Policaijného zboru. Sekcia je priamo organizačne podriadená Ministrovi vnútra Slovenskej republiky.

Sekcia kontroly a inšpekčnej služby patrí do organizácie policaijného zboru, avšak nezapadá do riadenia jeho hierarchie⁴²: Organizácia policaijného zboru §4 „Minister zriaďuje osobitné útvary s pôsobnosťou pre celé územie Slovenskej republiky na odhaľovanie a vyšetrovanie trestných činov vo veciach, ktoré patria do právomoci Špecializovaného trestného súdu podľa osobitného zákona“ (§4 Zákon č. 171/1993 Z. z. ods. 3). To znamená, že patrí do policaijného zboru, ale nepatrí do hierarchie policaijného prezídia (nepodlieha policaijnému prezidentovi).

Problém č. 1: Ministerstvo vnútra organizačne a kompetenčne prostredníctvom nariadení personálne riadi policaijnú inšpekciu rovnako, ako v súčasnosti riadi policaijný zbor. Policaijná inšpekcia má slúžiť predovšetkým ako orgán vonkajšej kontroly policaijného zboru.

Odporúčanie č. 1: Odporúčame oddeliť policaijnú inšpekciu z pod hierarchie Ministerstva vnútra SR a to: buď prenesením tohto útvaru (sektie) na iné ministerstvo (napríklad spravodlivosti), preniesť celý útvar pod prokuratúru alebo zriadenie samostatnej inšpekčnej inštitúcie.

Problém č. 2: Policaijt plní úlohy inšpekčnej služby na základe vydaného povolania na „nevyhnutne potrebný čas“ podľa §36a zákona č. 73/1998 Z. z. a ods. 1 a 2. Osoby pôsobiace na policaijnej inšpekcii sú vlastne príslušníci Policaijného zboru disponujúci vyšetrovacími právomocami a môžu postupovať aj podľa Trestného poriadku. Vnútorne vyšetrovanie v rámci rezortu môže viesť, podľa nášho názoru, k neobjektívnemu vyšetrovaniu a môže byť zneužitý.

Odporúčanie č. 2: Navrhujeme, aby príslušníci inšpekčnej služby neboli zároveň príslušníkmi policaijného zboru. Bude potrebné vytvoriť legislatívne podmienky také, aby napriek tomu disponovali vyšetrovacími právomocami v trestnom konaní. Taktiež navrhujeme obmedziť možnosť prechodu personálu medzi policaijným zborom a inšpekčnou službou z dôvodu zabránenia konfliktných situácií.

⁴² Právnická fakulta UK, 2015 *Analýza postavenia Sekcie kontroly a inšpekčnej služby Ministerstva vnútra Slovenskej republiky*,

Finančná správa

Finančné riaditeľstvo je personálne, organizačne a rozpočtovo podriadeným orgánom ministerstva financií. Patrí medzi orgány štátnej správy v oblasti daní, poplatkov a colníctva. Ministerstvo tiež rozhoduje o odvolaniach proti rozhodnutiam finančného riaditeľstva. V záujme zachovania del'by štátnej moci je treba ponechať určitú závislosť riadenia na exekutive, čím bude možné, v prípade zlyhania poukázať, na objektívnu politickú zodpovednosť. Z toho dôvodu nenavrhujeme finančnú správu oddeliť z pod ministerstva financií, pretože výber daní je kľúčovou zodpovednosťou štátu.

Prezidenta finančnej správy vymenúva a odvoláva minister financií Slovenskej republiky. Viceprezidenta finančnej správy na návrh prezidenta finančnej správy vymenúva a odvoláva minister.

Problém č. 1: Finančné riaditeľstvo *„vykonáva inšpekčnú činnosť zameranú na odhaľovanie, zisťovanie, dokumentovanie a preverovanie porušovania povinností pracovníkmi finančnej správy pri výkone štátnej služby alebo práce vo verejnom záujme“*. (§4 333/2011 ods. 3 písm. ac). V záujme obmedzenia konfliktu záujmov by kontrola nemala podliehať rovnakému riadeniu ako kontrolovaný subjekt.

Odporúčanie č. 1: Navrhujeme zvážiť vytvorenie jednotnej inšpekčnej služby, ktorá by nezávisle posudzovala príslušníkov finančnej správy (štátnych zamestnancov finančnej správy a colníkov) a ostatných členov ozbrojených zložiek v služobnom pomere, vrátane členov policajného zboru. Príkladom môže byť Generálna inšpekcia ozbrojených zborov ČR⁴³. Do výkonu jej kompetencií spadajú príslušníci a zamestnanci polície, colnej správy, väzenskej služby a inšpekčnej služby

Rozhlas a televízia Slovenska

Rozhlas a televízia Slovenska (RTVS) je vysielateľom, ktorého poslaním je poskytovať službu verejnosti v oblasti vysielania.

Riadenie a organizáciu RTVS zabezpečuje generálny riaditeľ v súčinnosti s radou RTVS. Generálny riaditeľ vymenúva dvoch svojich zástupcov, jedného pre Slovenský rozhlas a jedného pre Slovenskú televíziu.

⁴³ Zákon č.341/2011 o Generální inspekci bezpečnostních sborů <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2011-341>

Rada má deväť členov. Členov rady volí a odvoláva národná rada nadpolovičnou väčšinou prítomných poslancov.

Vybrané *de jure* nastavenia zabezpečujúce nezávislosť:

- NRSR môže generálneho riaditeľa odvolať samostatne len v prípade odsúdenia a ak nevykonáva svoju funkciu alebo v súčinnosti s Radou RTVS, ktorá o návrhu na odvolanie generálneho riaditeľa rozhoduje dvojtretinovou väčšinou.
- Výmena členov v rade je zabezpečená obmenou jednej tretiny členov rady každé dva roky. Funkčné obdobie člena rady je 6 rokov.
- Rada je zložená z odborníkov, ktorí sú volení poslancami NRSR, ktorých navrhuje príslušný výbor NRSR. Návrhy na členov rady predkladajú príslušnému výboru právnické osoby z rôznych oblastí. Odborné kritériá na členov rady sú taxatívne stanovené zákonom tak, aby boli zastúpení odborníci z viacerých oblastí.
- Funkcia člena rady je nezlučiteľná s pracovnoprávnym vzťahom alebo iným vzťahom k RTVS. Toto obmedzenie sa vzťahuje aj na člena rady, ktorého blízka osoba je v riadiacej funkcii RTVS.
- Financovanie RTVS je založené na viacerých zdrojoch najmä: koncesionárske poplatky (74,1%), prostriedky zo štátneho rozpočtu poskytované na základe zmluvy so štátom (21,9%) a príjmy z vysielania⁴⁴. Na druhej strane, výška koncesionárskych poplatkov je stanovená zákonom č. 340/2012, čím sa stáva závislou od vôle poslancov NRSR.

Najvyšší kontrolný úrad

Najvyšší kontrolný úrad je štátny orgán s celoslovenskou pôsobnosťou a jeho právne vymedzenie je definované Ústavou SR a Zákonom č. 39/1993 Z. z.. Vo svojej kontrolnej činnosti je na iných orgánoch štátnej moci nezávislý. NKÚ kontroluje hospodárenie s prostriedkami a majetkom štátu. Kontrolná pôsobnosť sa vzťahuje na vládu SR a ministerstvá, ostatné ústredné orgány štátnej správy a na orgány im podriadené. NKÚ môže kontrolovať štátne orgány ako aj právnické osoby u ktorých vykonáva funkciu

⁴⁴ RTVS Účtovná závierka k 31.12.2017

zakladateľa alebo zriaďovateľa štát. Patria sem tiež obce, vyššie územné celky a právnické osoby nimi zriadené. Úrad taktiež vypracúva stanovisko k návrhu štátneho rozpočtu SR v ktorom hodnotí aj návrh rozpočtu verejnej správy.

Predseda a podpredsedov najvyššieho kontrolného úradu volí a odvoláva Národná rada Slovenskej republiky. Návrhy kandidátov na predsedu a podpredsedov najvyššieho kontrolného úradu môžu podávať poslanci NRSR.

O osobitne dôležitých zisteniach a poznatkoch vyplývajúcich z pôsobnosti Úradu informuje predseda NRSR a príslušné orgány. NKÚ predkladá najmenej raz do roka správy o výsledkoch kontrolnej činnosti NRSR a vždy, keď o to požiada NRSR. Z pohľadu voľby predsedu NKÚ a povinnosti pravidelného predkladania správ môžeme povedať, že aj vzhľadom na pomerne vysokú nezávislosť sa táto inštitúcia zodpovedá NRSR.

Problém č. 1: NKÚ nemá právomoc v prípade pochybení subjekty sankcionovať: §13 ods. 2 „*Úrad môže predkladať kontrolovaným subjektom a príslušným orgánom odporúčania na riešenie nedostatkov zistených v rámci uplatňovania jeho pôsobnosti*“. Napriek tomu zistenia NKÚ môžu byť užitočné v trestnom konaní. NKÚ v roku 2017 podal 16 trestných oznámení (Správa o výsledkoch kontrolnej činnosti NKÚ, 2017). Ich dosah však nepovažujeme za dostatočný.

Odporúčanie č. 1: Navrhujeme, aby sa zistenia NKU preberali na pôde parlamentných výborov.

Vybrané *de jure* nastavenia zabezpečujúce nezávislosť:

- pôsobnosť NKÚ a jeho kompetencie sú priamo definované v Ústave SR. Rovnako tak predmet kontroly, ale tiež aj subjekty kontroly.
- podľa §1 zákona č. 39/1993 Z. z. o Najvyššom kontrolnom úrade Slovenskej republiky NKÚ je štátny orgán, ktorý je vo svojej kontrolnej činnosti nezávislý a viazaný len zákonom.
- predseda NKÚ môže byť odvolaný len v prípade výkonu nezlučiteľnej funkcie alebo ak bol právoplatne odsúdený za trestný čin.

- rozpočet Úradu tvorí v štátnom rozpočte samostatnú kapitolu. Návrh rozpočtu úrad predkladá príslušnému výboru NRSR na schválenie. Schválený rozpočet sa predkladá vláde, ktorá v prípade, že vykoná zmeny v návrhu rozpočtu, musí ich podľa zákona odôvodniť národnej rade.

Národná banka Slovenska

Podľa Ústavy SR je Národná banka Slovenska (NBS) nezávislá centrálna banka Slovenskej republiky. Samostatné vymedzenie NBS v tretej hlave Ústavy SR ju predurčuje k nezávislosti v rámci inštitucionálnej hierarchie štátnej moci. Národná banka Slovenska vydáva v rámci svojej pôsobnosti všeobecne záväzné právne predpisy, ak to ustanovuje zákon. Je súčasťou Európskeho systému centrálnych bánk a Eurosystému, to znamená, že koná v rámci pravidiel platných pre Európsky systém centrálnych bánk a aj pre Eurosystém.

Najvyšším riadiacim orgánom NBS je Banková rada NBS. Banková rada má šesť členov. Guvernéra a viceguvernérov vymenúva a odvoláva prezident SR na návrh vlády schválený parlamentom. Troch ďalších členov bankovej rady vymenúva a odvoláva vláda na návrh guvernéra NBS. Funkčné obdobie členov bankovej rady je 6 ročné.

Problém: Národná banka Slovenska je podľa zákona právnickou osobou, v majetkovoprávných vzťahoch a pri nakladaní s vlastným majetkom má postavenie podnikateľa. Neexistujú zákonné podmienky⁴⁵ pre využitie infozákona (Zákon č. 211/2000 Z. z. o slobode informácií) pre zisťovanie príjmov verejných funkcionárov. Banková rada NBS ustanovuje platové a iné požitky guvernéra, viceguvernérov a ďalších členov bankovej rady⁴⁶. Členom bankovej rady sa poskytujú cestovné náhrady podľa osobitného predpisu.

⁴⁵ Národná banka Slovenska nie je financovaná zo štátneho rozpočtu ani z iných verejných prostriedkov a nepatrí medzi subjekty verejnej správy vymedzené zákonom o rozpočtových pravidlách verejnej správy (Zákon č. 523/2004 Z. z. v znení neskorších predpisov)

⁴⁶ Úplné znenie Organizačného poriadku NBS č. 87/2006 čl.5 písm. o)

Odporúčanie: Navrhujeme upraviť Zákon o slobodnom prístupe k informáciám tak, aby umožňoval poskytovať informácie o vyplatených odmenách pre členov bankovej rady NBS Zmena Zákona o slobode informácií⁴⁷:

Vybrané *de jure* nastavenia zabezpečujúce nezávislosť:

- dostatočná nezávislosť je zabezpečená spôsobom ustanovenia členov bankovej rady. Na voľbe guvernéra a viceguvernéra sa podieľa prezident, vláda a parlament. Troch ďalších členov bankovej rady vymenúva a odvoláva vláda na návrh guvernéra NBS.
- člena bankovej rady možno z jeho funkcie odvolať len vtedy, ak člen bankovej rady prestal spĺňať ustanovené predpoklady na výkon tejto funkcie alebo ak sa člen bankovej rady vo svojej funkcii dopustil závažného pochybenia podľa osobitného predpisu.
- nezávislosť posilňuje definovaný cieľ, ktorým je udržiavanie cenovej stability. Národná banka Slovenska zverejňuje informácie a správy Európskej centrálnej banky o činnosti Európskeho systému centrálnych bánk a o spoločnej európskej menovej politike. NBS predkladá a zverejňuje správy o stave a vývoji finančného trhu.
- kompetencie sú definované všeobecne v ústave, avšak podrobnosti ustanovuje zákon o Národnej banke Slovenska.

Rada pre rozpočtovú zodpovednosť

Rada pre rozpočtovú zodpovednosť (RRZ) je nezávislý ústredný orgán monitorovania a hodnotenia vývoja hospodárenia Slovenskej republiky a hodnotenia plnenia pravidiel rozpočtovej zodpovednosti a pravidiel rozpočtovej transparentnosti.

RRZ sa skladá z predsedu a dvoch ďalších členov. Predsedu rady volí a odvoláva národná rada trojpätinovou väčšinou hlasov poslancov na návrh vlády. Jedného člena rady volí

⁴⁷ NBS, 2017: „V §9 ods. 3 písm. g) navrhujeme vypustiť slová „alebo z finančných prostriedkov povinných osôb alebo z majetku povinných osôb.“, alebo alternatívne treba tieto slová nahradiť slovami „alebo z iných verejných prostriedkov.16h)“. <https://www.slov-lex.sk/legislativne-procesy/-/SK/LP/2017/678/pripomienky/COO-2145-1000-3-2186597>

a odvoláva národná rada nadpolovičnou väčšinou hlasov prítomných poslancov na návrh prezidenta. Ďalšieho člena rady volí a odvoláva národná rada nadpolovičnou väčšinou hlasov prítomných poslancov na návrh Guvernéra NBS. Funkčné obdobie členov RRZ je 7 rokov. Tá istá osoba môže byť zvolená za člena rady len raz.

Problém: Kancelária rady je právnická osoba. Výdavky Kancelárie rady sú financované z rozpočtu Národnej banky Slovenska, preto rovnako ako v prípade NBS neexistujú zákonné podmienky pre využitie infozákona (Zákon č. 211/2000 Z. z. o slobode informácií) pre zisťovanie príjmov verejných funkcionárov, teda členov RRZ.

Odporúčanie: Navrhujeme doplnenie zákona 211/2000 podľa návrhu NBS.

Vybrané *de jure* nastavenia zabezpečujúce nezávislosť:

- Rada pre rozpočtovú zodpovednosť je ustanovená ústavným zákonom z roku 2011: Čl. 3 493/2011 ods. 1 Zriaďuje sa Rada pre rozpočtovú zodpovednosť.
- predseda rady je volený trojpätinovou väčšinou hlasov poslancov na návrh vlády. Ide o neobvykle silný konsenzus viacerých inštitúcií a vysokého pomeru členov národnej rady. Jeho autorita sa opiera o silnú legitimitu, ktorá pochádza od volených zástupcov.
- členovia rady sú navrhovaní rôznymi inštitúciami, ktorých mandát pochádza z volieb. To vytvára predpoklad silnej inštitucionálnej nezávislosti a politickej plurality
- člena RRZ možno odvolať len v prípade právoplatného odsúdenia
- funkčné obdobie členov rady je sedemročné a tá istá osoba môže byť zvolená za člena rady len raz
- rada môže z vlastného podnetu vypracovávať stanoviská, ktoré by mali skúmať najmä vplyvy vládnych opatrení na dlhodobú udržateľnosť verejných financií a rozpočet.

Úrad pre reguláciu elektronických komunikácií a poštových služieb

Úrad pre reguláciu elektronických komunikácií a poštových služieb (regulačný úrad) je orgánom štátnej správy. Úrad je regulačným a cenovým orgánom a vykonáva štátny dohľad v oblasti elektronických komunikácií a poštových služieb. Regulačný úrad vznikol zákonom 402/2013 v roku 1.1.2014 a stal sa právnym nástupcom Telekomunikačného úradu SR a Poštového úradu. Regulačný úrad je rozpočtová organizácia napojená na rozpočet ministerstva dopravy.

Predseda regulačného úradu volí a odvoláva národná rada na návrh vlády. Podpredseda vymenúva a odvoláva vláda na návrh ministra dopravy. Funkčné obdobie predsedu ako aj podpredsedu je 6 ročné.

Problém č. 1: Po výkone funkcie zákon zaväzuje predsedu alebo podpredsedu úradu počas jedného roka k funkčným, zmluvným a vlastníckym obmedzeniam vo vzťahu k subjektom, v prospech ktorých rozhodol počas dvoch rokov pred skončením výkonu funkcie (§4 402/ 2013 ods. 5). Existuje však spôsob, ktorým môže výbor národnej rady rozhodnúť o udelení výnimky zo zákazov. *„Výnimku možno udeliť, ak je zrejmé, že taký zákaz je neprimeraný vzhľadom na povahu konania podľa odsekov 5 až 7. Udelenie výnimky je výbor povinný odôvodniť a spolu s odôvodnením zverejniť spôsobom podľa odseku 17“*. Výbory NRSR rozhodujú spravidla na základe rozloženia politických síl v parlamente, čím môže dochádzať k účelovým rozhodnutiam.

Odporúčanie č. 1: Navrhujeme zo zákona ods. 8 o možnosti udelenia výnimky zrušiť.

Problém č. 2: Regulačný úrad je organizácia *„zapojená finančnými vzťahmi na štátny rozpočet prostredníctvom rozpočtovej kapitoly Ministerstva dopravy, výstavby a regionálneho rozvoja Slovenskej republiky“*. Podľa nášho názoru by nezávislý úrad regulačný úrad nemal byť priamo napojený na ústredné orgány štátnej správy z dôvodu určitej finančnej závislosti.

Odporúčanie č. 2: Navrhujeme ustanoviť regulačný úrad ako samostatnú rozpočtovú kapitolu napojenú priamo na rozpočet definovaný v zákone o štátnom rozpočte.

Vybrané *de jure* nastavenia zabezpečujúce nezávislosť:

- Požiadavka nezávislosti úradu je definovaná priamo v zákone: „Regulačný úrad pri výkone svojej regulačnej a cenovej pôsobnosti postupuje nestranne a nezávisle. Štátne orgány, orgány územnej samosprávy, iné orgány verejnej moci ani ďalšie osoby nesmú ovplyvňovať regulačný úrad pri vykonávaní jeho regulačnej a cenovej pôsobnosti“. (§2 Zákon o Úrade pre reguláciu 402/2013 ods. 2)
- funkčné obdobie predsedu úradu je 6 rokov, čím prekračuje štandardný volebný cyklus, a teda čiastočne obmedzuje svoju závislosť na voliteľovi.
- pre predsedu a podpredsedu úradu sú zákonom stanovené vzdelanostné kritériá, kritériá funkčnej a politickej nezávislosti
- po výkone funkcie zákon zaväzuje predsedu alebo podpredsedu úradu počas jedného roka k funkčným, zmluvným a vlastníckym obmedzeniam vo vzťahu k subjektom, v prospech ktorých rozhodol počas dvoch rokov pred skončením výkonu funkcie. (§4 402/ 2013 ods. 5)
- o rozklade voči rozhodnutiam rozhoduje predseda úradu na základe návrhu ním zriadenej osobitnej komisie. Kontrolnú funkciu v záujme ochrany verejného záujmu a zamedzenia rozporu záujmov koná výbor národnej rady. Výbor konanie začne z vlastnej iniciatívy alebo na základe podnetu. V prípade, že sa preukáže pochybenie verejného funkcionára, výbor mu môže udeliť pokutu, ak sa na tom zhodnú 3/5 členov výboru (§5 402/2013 ods.).

Dopravný úrad

Dopravný úrad vznikol zákonom 402/2013 v roku 1.1.2014 a stal sa právnym nástupcom Úradu pre reguláciu železničnej dopravy, Leteckého úradu SR a Štátnej plavebnej správy. Predsedu úradu vymenúva⁴⁸ a odvoláva vláda na návrh ministra dopravy. Podpredsedu úradu vymenúva a odvoláva vláda na návrh ministra. Funkčné obdobie predsedu Dopravného úradu a podpredsedu Dopravného úradu je 6 ročné. Tá istá osoba môže vykonávať funkciu najviac dve po sebe nasledujúce obdobia. Proti rozhodnutiam úradu možno podať rozklad o ktorom rozhoduje predseda úradu na návrh ním zriadenej osobitnej komisie.

⁴⁸ §10 402/2013 Ak vláda neschváli navrhnutého kandidáta, minister navrhne vláde iného kandidáta na príslušnú funkciu najneskôr do jedného mesiaca od predchádzajúceho neschválenia.

Problém: Dopravný úrad nie je samostatnou rozpočtovou organizáciou ale včlenenou do rozpočtovej kapitoly ministerstva. Z rovnakého dôvodu ako v prípade regulačného úradu to považujeme za obmedzenie funkčnej nezávislosti.

Odporúčanie: Navrhujeme ustanoviť regulačný úrad ako samostatnú rozpočtovú kapitolu napojenú priamo na rozpočet definovaný v zákone o štátnom rozpočte.

Vybrané *de jure* nastavenia zabezpečujúce nezávislosť:

- funkčné obdobie predsedu a podpredsedu dopravného úradu je 6 ročné
- Dopravný úrad patrí medzi najmladšie regulačné orgány štátnej správy. Legislatíva je tu taxatívnejšia a z nášho pohľadu prinášajú jednotlivé formulácie presnejšie vymedzenie podmienok nezlučiteľnosti (politické, funkčné a majetkové) najvyšších funkcionárov, ktoré sa nachádzajú v §11 Zákona č. 402/2013.
- podľa §11 402/2013 existujú pre predsedu a podpredsedu Dopravného úradu zákonom funkčné obmedzenia v podobe vylúčenia z rozhodovania vo veci v prípade, ak bol počas roka, ktorý predchádzal vzniku funkcie členom štatutárneho, riadiaceho, dozorného alebo kontrolného orgánu alebo mal podiel na jej základnom imaní alebo podiel na hlasovacích právach osoby, ku ktorej vykonáva Dopravný úrad regulačnú pôsobnosť.
- funkčné obmedzenia počas výkonu funkcie predsedu úradu a podpredsedu úradu sa vzťahujú aj na jeho blízke osoby
- predseda alebo podpredseda dopravného úradu nesmie počas jedného roka po skončení funkcie byť vo vzťahu k osobe stanovenej zákonom ku ktorému vykonáva Dopravný úrad regulačnú pôsobnosť.

Úrad pre dohľad nad zdravotnou starostlivosťou

Podľa §17 zákona č. 581/2004 Z. z. sa Úradu pre dohľad nad zdravotnou starostlivosťou (ÚDZS) zveruje vykonávanie dohľadu nad verejným zdravotným poistením a dohľadu nad poskytovaním zdravotnej starostlivosti. Úrad predkladá vláde správu o činnosti,

správu o hospodárení, správu o stave vykonávania verejného zdravotného poistenia a rozpočet úradu.

Orgánmi ÚDZS sú predseda úradu (ktorý je štatutárnym a výkonným orgánom), správna rada a dozorná rada.

Predseda úradu vymenúva a odvoláva vláda na návrh ministerstva zdravotníctva.

Správna rada má 7 členov. Členov správnej rady vymenúva a odvoláva vláda na návrh ministerstva zdravotníctva. Dozorná rada má 5 členov. Členov dozornej rady volí a odvoláva národná rada na návrh vlády. Funkčné obdobie je vo všetkých prípadoch 5 ročné a výkon funkcie je obmedzený na najviac dve po sebe nasledujúce funkčné obdobia.

Problém: Predseda úradu riadi a kontroluje činnosť úradu. Zároveň rozhoduje o rozkladoch proti rozhodnutiam úradu vydaným v prvom stupni a to na návrh ním ustanovenej poradnej komisie.

Odporúčanie: Z dôvodu predchádzania konfliktným situáciám v rozhodovaní navrhujeme, aby o rozkladoch rozhodnutí druhostupňovo rozhodovala správna, prípadne dozorná rada. Tak, ako je to v prípade Protimonopolného úradu, kde Rada PMÚ rozhoduje o rozklade prvostupňových rozhodnutí.

Vybrané *de jure* nastavenia zabezpečujúce nezávislosť:

- požiadavka nezávislosti je deklarovaná zákonom: Nezávislosť je deklarovaná: *„Pri plnení úloh, ktoré patria do pôsobnosti úradu, postupuje úrad nestranne a nezávisle od štátnych orgánov, orgánov územnej samosprávy, iných orgánov verejnej moci a od ďalších právnických osôb alebo fyzických osôb; štátne orgány, orgány územnej samosprávy, iné orgány verejnej moci ani ďalšie právnické osoby alebo fyzické osoby nesmú neoprávnene zasahovať do činnosti úradu“* (§18 zákona č. 581/2004 Z. z. ods. 2)

- financovanie úradu je založené na príjmoch z viacerých zdrojov⁴⁹, okrem iného na príspevkoch zo zdravotných poisťovní.
- výnosy z pokút za správne delikty sú príjmom štátneho rozpočtu, ich udeľovanie teda nie je motivačným prvkom zamestnancov a funkcionárov pre zabezpečenie financovania úradu
- úrad si navrhuje a schvaľuje rozpočet samostatne, ktorý predkladá národnej rade na schvaľovanie
- zákonom stanovené podmienky odmien členov dozornej rady (podľa §27 zákona č. 581/2004 Z. z.), správnej rady (podľa §25 zákona č. 581/2004 Z. z.)⁵⁰, ktoré sú naviazané na priemernú mesačnú mzdu zamestnanca v národnom hospodárstve

Rada pre vysielanie a retransmisiu

Rada pre vysielanie a retransmisiu (RVR) presadzuje záujmy verejnosti v oblasti slobody prejavu, kultúry a vzdelania. Dbá o uchovávanie plurality informácií v spravodajských reláciách vysielateľov. Vykonáva *„štátnu reguláciu v oblasti vysielania, retransmisie a poskytovania audiovizuálnych mediálnych služieb na požiadanie.“* Pôsobnosť rady je definovaná v §5 zákona č. 308/2000 Z. z.. Dotýka sa najmä vysielateľov, ktorí vysielajú na základe zákona alebo na základe licencie podľa zákona č. 308/2000 Z. z..

Rada vykonáva svoju činnosť prostredníctvom členov rady. Úlohy spojené s činnosťou rady plnia zamestnanci Kancelárie Rady pre vysielanie a retransmisiu. Rada má deväť členov, ktorých volí a dovoľáva národná rada. §6 ods. 2 *„Návrhy kandidátov na členov rady môžu výboru národnej rady predkladať poslanci, profesijné inštitúcie a občianske združenia pôsobiace v oblasti audiovizie, hromadných informačných prostriedkov, kultúry,*

⁴⁹ §28 zákona č. 581/2004 Z. z. ods. 6 príspevky zdravotných poisťovní na činnosť úradu, úroky z omeškania, úhrady za činnosť úradu, úhrady za pitvu nariadenú podľa osobitného predpisu, úroky z peňažných prostriedkov na účtoch úradu, iné príjmy v súlade so všeobecne záväznými právnymi predpismi, zisk z predchádzajúcich účtovných období, úhrady zo štátneho rozpočtu súvisiace so zavádzaním centra pre klasifikačný systém.

⁵⁰ Podľa §25 zákona č. 581/2004 Z. z. *„Predsedovi správnej rady patrí za výkon jeho funkcie mesačná odmena vo výške dvojnásobku priemernej mesačnej mzdy zamestnanca v hospodárstve Slovenskej republiky zistenej štatistickým úradom za predchádzajúci kalendárny rok (ďalej len „priemerná mesačná mzda“). Podpredsedovi správnej rady patrí za výkon jeho funkcie mesačná odmena vo výške 1,5-násobku priemernej mesačnej mzdy. Ostatným členom správnej rady patrí za výkon ich funkcie mesačná odmena vo výške 1,3-násobku priemernej mesačnej mzdy. Mesačné odmeny sa vyplácajú z finančných prostriedkov úradu.“*

vedy, vzdelávania, športu, registrované cirkvi a náboženské spoločnosti a občianske združenia občanov so zdravotným postihnutím prostredníctvom Koordinačného výboru pre otázky zdravotne postihnutých občanov Slovenskej republiky.“ Rada volí predsedu rady a podpredsedu rady zo svojich členov. V prípade, že predseda rady nie je zvolený, jeho činnosť vykonáva podpredseda rady. Funkčné obdobie členov rady je 6 rokov. Člena rady možno zvoliť najviac na dve funkčné obdobia. Jedna tretina rady sa obnovuje každé dva roky.

Problém č. 1: RVR sa zodpovedá národnej rade predkladaním správ o svojej činnosti a schvaľovacími kompetenciami⁵¹ NRSR zasahuje do suverenity rady.

Odporúčanie č. 1: Navrhujeme, aby bol štatút rady ako aj rokovací poriadok schvaľovaný RVR na návrh predsedu rady. Predseda NRSR ani výbor NRSR by už nemali mať právomoc posudzovať a schvaľovať uvedené dokumenty.

Problém č. 2: Výdavky na činnosť rady sa uhrádzajú zo štátneho rozpočtu a príjmy rady sú príjmami štátneho rozpočtu, čo predurčuje radu k finančnej závislosti na štátnych orgánoch.

Odporúčanie č. 2: Navrhujeme, aby príjmy rady boli tvorené príspevkami vysielateľov, ktorým boli udelené licencie. Prípadne, aby bol rozpočet úradu tvorený príjmami zo štátneho rozpočtu a príspevkami vysielateľov.

Vybrané *de jure* nastavenia zabezpečujúce nezávislosť:

- členovia rady sú obmieňaní postupne: *„jedna tretina rady sa obnovuje každé dva roky“*
- kanceláriu riadi a organizuje RVR prostredníctvom riaditeľa kancelárie, ktorého vymenúva a odvoláva rada
- dĺžka funkčného obdobia presahuje volebné obdobie národnej rady

⁵¹ 1. §5 zákona č. 308/2000 Z. z. ods. 3 a) a c) Rada je povinná:

„predkladať národnej rade informácie o stave vysielania a o svojej činnosti, ak o to národná rada požiada; predkladať príslušnému výboru národnej rady na posúdenie návrhy štatútu rady, rokovacieho poriadku a ich zmien, ktoré tento výbor predkladá predsedovi národnej rady na schválenie“.

- návrhy na členov RVR môžu okrem poslancov predkladať viaceré verejné inštitúcie z mediálnej sféry a občianskej spoločnosti
- odvolanie člena rady národnou radou je možné len v prípade, že nevykonáva svoju funkciu, odsúdenia alebo ak koná v rozpore so štatútom rady, ktoré vyžaduje odôvodnenie

Verejný ochranca práv

Inštitút Verejného ochrancu práv má právny základ v Ústave SR Čl. 151. V ústave je tiež formulovaná potreba jeho nezávislosti: *„Verejný ochranca práv je nezávislý orgán Slovenskej republiky, ktorý v rozsahu a spôsobom ustanoveným zákonom chráni základné práva a slobody fyzických osôb a právnických osôb v konaní pred orgánmi verejnej správy a ďalšími orgánmi verejnej moci, ak je ich konanie, rozhodovanie alebo nečinnosť v rozpore s právnym poriadkom.“* Verejného ochrancu práv (VOP) volí národná rada z kandidátov, ktorých navrhne najmenej 15 poslancov národnej rady. Funkčné obdobie verejného ochrancu práv je 5 rokov, tá istá osoba môže vykonávať funkciu VOP v dvoch funkčných obdobiach za sebou.

Vybrané *de jure* nastavenia zabezpečujúce nezávislosť:

- Verejný ochranca práv má právny základ v Ústave SR, čím je jeho legitimita v právnom štáte SR je ťažko spochybniteľná
- významná kompetencia podávania podnetov na začatie konania Ústavného súdu (Čl. 130 ods. 1 písm. g)
- silné postavenie VOP v inštitucionálnom systéme umocňuje právna úprava, ktorá mu umožňuje konať iniciatívne: *„Verejný ochranca práv koná na základe podnetu fyzickej osoby alebo právnickej osoby alebo z vlastnej iniciatívy“* (§13 zákona č. 564/2001 Z. z. ods.1)
- pri vybavovaní podnetu je verejný ochranca práv oprávnený vstupovať do objektov orgánov verejnej správy, a tiež klásť otázky zamestnancom orgánov verejnej správy (§17 zákona č. 564/2001 Z. z. ods. 1)

- kancelária verejného ochrancu práv je riadená vedúcim kancelárie, ktorého vymenúva a odvoláva VOP. Organizačný poriadok kancelárie vydáva VOP
- verejný ochranca práv predkladá národnej rade každý rok správu o činnosti
- za verejného ochrancu práv možno zvoliť občana Slovenskej republiky, ktorý nie je členom politickej strany ani politického hnutia

Štatistický úrad

Štatistický úrad je ústredným orgánom štátnej správy pre oblasť štatistiky. Na čele Štatistického úradu (ŠÚ) je predseda úradu, ktorého na návrh vlády vymenúva a odvoláva prezident. Tú istú osobu je možné vymenovať za predsedu úradu najviac na dve funkčné obdobia za sebou. Funkčné obdobie predsedu úradu je 5 rokov. Podpredsedu úradu vymenúva a odvoláva vláda Slovenskej republiky na návrh predsedu úradu. Rámec kompetencií úradu je definovaný zákonom č. 540/2001 Z. z. o štátnej štatistike. Za porušenie povinností ustanovených zákonom môže úrad ukladať pokuty. Príjmy z pokút sú príjmom štátneho rozpočtu.

Popri ŠÚ je zriadená Štatistická rada, ktorá je odborným a poradným orgánom: *„predsedom rady je predseda úradu, členmi sú menovaní odborníci pôsobiaci v oblasti štatistickej teórie a praxe“*. Nemá však významnejšie kompetencie, členstvo v nej je čestné bez nároku na odmenu.

Vybrané *de jure* nastavenia zabezpečujúce nezávislosť:

- funkčné obdobie je 5 rokov a prekračuje tak štandardný cyklus volebného obdobia národnej rady
- odvolanie je možné len v prípade rozsudku súdu a výkonu nezlučiteľnej funkcie, čo zabraňuje účelovým odvolaniam

Hlavné zdroje použité v teoretickej časti:

OECD, 2017. *Creating a Culture of independence*. Dostupné na internete <
<https://www.oecd.org/gov/creating-a-culture-of-independence-9789264274198-en.htm>>

POUPEROVÁ, 2014. *Nezávislé správní úřady*. Dostupné na internete <
<http://www.mvcr.cz/clanek/nezavisle-spravni-urady.aspx>>

SÍČÁKOVÁ-BEBLAVÁ a ZEMANOVIČOVÁ, 2012. Organizačné a procesné zabezpečenia verejného obstarávania na Slovensku. Dostupné na internete <
http://www.transparency.sk/wp-content/uploads/2010/01/Transparency-Slovakia_A4_zlom_Sestava-1-1.pdf>