

Prof. JUDr. Jozef Králik, CSc., MBA., Vysoká škola Danubius, Fakulta práva Janka Jesenského, Sládkovičovo

KONTROLNÁ MOC - SYSTÉMOVÝ PRVOK VEREJNEJ MOCI VO VEREJNEJ SPRÁVE

Abstrakt: Článok prezentuje inštitút kontrolnej moci v súradniciach chápania verejnej moci a osobitne štátnej moci ako osobitý typ prierezovej verejnej moci, ktorá je atribútom zákonodarnej moci, výkonnej moci, súdnej moci i tzv. neutrálnej moci. Kontrolná moc sa v štátnom mechanizme využíva na preverovanie plnenia stanovených verejných úloh korešpondujúcich verejnému záujmu a uskutočňuje sa na základe určitých *podnetov (impulzov)*. Článok prezentuje tiež pojem a charakteristiku systému ako inštitútu, na ktorého základe spočíva verejná moc a kontrola v siločiarach sféry verejnej správy. Deklaruje tiež systémové učlenenie kontroly vo verejnej správe a vybrané vzťahy kontrolnej moci k niektorým iným typom verejnej moci.

Kľúčové slová: verejná moc, kontrolná moc, kontrolná právomoc, systém, právny inštitút, kontrolné právo.

Abstract: The article presents the Institute of control power in the understanding of the public authority, and in particular the State power as the coordinates of a particular type of cross-sectional public authority, which is an attribute of the legislature, the Executive, the judiciary and called. a neutral power. The control power in the national mechanism for the verification of the performance of public tasks by using the corresponding public interest and is carried out on the basis of certain stimulus (pulse). The article also presents the concept and characteristic of the Institute, on the basis of public power and control in the sphere of siločiarach consists of the public administration. Declares the učlenenie control system in public administration and also selected the control power to some other type of public relations of power.

Key words: public power, control power, control system, system, a legal Institute, control right.

Úvod

Mocou rozumieme na určitom mieste (v určitom priestore) a v určitom čase realizovanú aktivitu nejakého subjektu, ktorej indikátorom, determinantom a obsahom je prevažujúci spoločenský záujem transformujúci sa do spoločenských vzťahov a sledujúcu stanovený cieľ. Inak sa ňou rozumie schopnosť jedného individua alebo skupiny osôb určovať správanie iných osôb alebo ich združení, schopnosť zabezpečiť jednotné správanie kolektívov ľudí. SPOLOČNSKÁ VEREJNÁ MOC ako jedna zložka systému verejnej moci predstavuje priamu participáciu verejnosti na správe verejných vecí, záležitostí dotýkajúcich sa všetkých, a to bez sprostredkujúceho článku (napr. štátneho orgánu). Aktivuje reprezentatívny univerzálny názor vnútorne málo diferencovanej spoločnosti a do každodennej praxe uvádza i presadzuje kolektívnu vôľu celej spoločnosti, všetkých jej jedincov a ich záujmových zoskupení. Jej účelom je zabezpečiť uskutočňovanie, ochraňovanie a rozvíjanie konkrétne ňou akceptovaného spoločenského poriadku, aplikovaného bezprostredne na v jej štruktúrach pulzujúcu neohraničenú množinu neprotirečivých spoločenských vzťahov. Táto moc je

akceptovaná viac či menej dobrovoľne masou všetkého obyvateľstva. Reprezentantom spoločenskej verejnej moci sú všetci obyvatelia štátu. ŠTÁTNA VEREJNÁ MOC ako druhá zložka systému verejnej moci je užším pojmom než pojem spoločenská verejná moc, keďže aj pojem štát je užším pojmom než pojem spoločnosť. Realizuje sa nezávisle výlučne iba na území určitého štátu jeho orgánmi. Tento typ verejnej moci nie je nevyhnutne akceptovateľný a akceptovaný masou všetkého obyvateľstva, keďže vnútorne rozlične diferencovaná spoločnosť transformovaná už do podoby štátu, v spoločenských štruktúrach ktorej pulzujú protirečenia a rôzne kontroverzné záujmy, nemôže objektívne zabezpečiť jednotu názoru, vôle a konania všetkých jedincov a záujmových skupín. Rozdielnosť v podstate týchto pojmov vyplýva z rozdielnosti podstaty a povahy inštitútu spoločnosti ako faktora sociálne zjednocujúceho jednotlivé okruhy množiny svojich vlastných príslušníkov na jednej strane, a štátu na strane druhej ako javu sociálne diferencujúceho svoje vlastné obyvateľstvo. Štátna verejná moc je teda svojou vnútornou podstatou a zameraním politickou mocou, oddelenou od ostatnej masy obyvateľstva než tej, ktorá ju nastolila, i keď plní aj celospoločenské úlohy, a to aj napriek jeho možnému odporu. Samozrejme, že v tom prípade si štát na realizáciu svojich funkcií povoláva na pomoc svoj osobitný aparát, ktorý plní donucovacie úlohy a zákonnými (v prípade demokratického štátu) a niekedy aj nezákonnými (v prípade totalitárneho štátu) prostriedkami tento odpor potláča. Jedným z atribútov a prvkov globálneho systému verejnej moci a súčasne parciálneho systému štátnej verejnej moci je aj kontrola resp. kontrolná moc. Inštitút verejnej kontroly ako verejnej príp. ľudovej moci *sui generis* je nesporne mimoriadne zložitý, problémovo mnohový historický a súčasne spoločenský jav a zároveň aj špecifický nástroj usmerňovania a riadenia spoločenských vzťahov, ktorého úlohou je pôsobiť predovšetkým vo sférach verejného sektora, vrátane verejnej správy. Kontrola teda musí byť verejná aktivita resp. verejnosťou požadovaná a priamo alebo prostredníctvom iných subjektov vykonávaná činnosť, uskutočňovaná predovšetkým vyvolávaním aktivít na to zriadených osobitých verejných orgánov a inštitúcií. Kontrola verejných statkov verejnosťou realizovaná slobodne je vždy charakteristická pre dobre spravovanú spoločnosť. Je metódou a súčasne návodom na udržiavanie spoločnosti v dobrej kondícii, ak plní svoju úlohu a funkcie efektívne. Kontrola ako tzv. funkčná aktivita sa potom z určitých uhlov pohľadu považuje verejnosťou často za znak bezporuchovo a efektívne fungujúcej spoločnosti, čo však nemusí byť vždy pravdou. Existencia samotného ústredného štátneho orgánu, ktorý má kdesi v názve zakódovaný pojem kontroly totiž automaticky neznamená, že takýto orgán aj skutočne nápravu spoločenských vzťahov prostredníctvom kontroly efektívne dosahuje, že bezporuchový chod spoločnosti prostredníctvom jej výkonu pomáha racionalizovať a garantovanie nápravy deformácií spoločenských vzťahov dokáže aj zabezpečovať. Avšak verejnosť napriek tomu vníma kontrolu obyčajne pozitívne, ako nevyhnutnú “sebaozdravovaciu” potrebu a “ozdravovaciu” aktivitu napomáhajúcu odstraňovaniu negatívnych javov a ich nosných prvkov z verejného života. Kontrola je teda prostriedkom slúžiacim na nastolenie žiaduceho a požadovaného stavu, súladu medzi želaním a skutočnosťou. Inštitút kontroly, aj keď v inej podobe a s iným pojmovým označením, je súčasne historickou súčasťou procesu riadenia a správy verejných záležitostí už od dôb ranej slovenskej štátnosti. Je zrejme, že ako taký historicky nezanikne, iba ak spolu s ľudskou spoločnosťou organizovanou do politickej formy štátu. Všeobecne možno teda akceptovať názor, že kontrola je špecifickým inštrumentom slúžiacim na verifikáciu určitej reality, t.j. nástrojom overovania skutočnosti a jej porovnania s očakávaniami. V konečnom dôsledku predstavuje špecifickú službu, cieľom ktorej je získať, zhodnotiť a využiť informácie o objekte (predmete) kontroly, a zároveň sformulovať odporúčania smerujúce k náprave novej odchyľky skutočného stavu od žiaduceho či predpokladaného stavu, a prípadne zabezpečiť aj ich zosúladienie. Kontrola súčasne predstavuje imanentnú súčasť procesov spoločenského riadenia. Možno ju preto charakterizovať na základe určitých kritérií, ktoré sú zakódované v

princípoch diferenciácie jednotlivých štruktúrnych elementov verejnej resp. štátnej moci. Kontrolu potom možno z tohto aspektu klasifikovať aj ako tzv. prierezovú činnosť, subsumujúcu aktivitu a iniciatívu, orientovanú na všetky sféry verejného života spoločnosti. Kontrolu vo verejnej správe však možno situovať výlučne do priestoru výkonnej moci, i keď prirodzene ovplyvňovanej zákonodarnou mocou i súdnou mocou. Verejná správa, ktorej integrálnym prvkom je aj inštitút kontroly, je súčasťou výkonnej moci. Teda jednej z troch základných zložiek verejnej (štátnej) moci, ktorú vytvára ZÁKONODARNÁ MOC, VÝKONNÁ MOC, SÚDNA MOC.¹ Všeobecne však môžeme hovoriť aj o KONTROLNEJ MOCI ako o systéme prierezoivo zasahujúcom, teda prelínajúcom sa a súčasne aj vlastnom všetkým uvedeným subsystémom štátnej moci. To znamená, že kontrolná moc je súčasťou ako zákonodarnej moci, tak aj výkonnej moci a súdnej moci. Kontrolná moc v spoločnosti je atribútom ľudovej moci a patrí originálne (prirodzene) všetkým príslušníkom spoločnosti, a jedine na nich aj závisí. Kontrolná moc teda vo svojej podstate tiež nie je nezávislou mocou. Jej korene zapustené do dôkladne stále neprebádaných hĺbok inštitútu moci ľudu sa odvíjajú od dosiahnutého stupňa „civilizačného“ procesu, bodu historického vývoja, na ktorom spočíva súčasná spoločnosť. Miera nezávislosti (alebo závislosti) kontroly tak závisí na dosiahnutom stupni politickej, ekonomickej, sociálnej a kultúrnej vyspelosti konkrétnej spoločnosti, na miere nadobudnutej dôvery a vzájomnej akceptovateľnosti jednotlivých spoločenských vrstiev a jednotlivých individuálnych subjektov spoločenských vzťahov.

1. Kontrolná moc

Kontrolnú moc považujeme za univerzálnu moc, ktorou disponuje každý systém spoločenskej moci. Kontrolná moc v spoločnosti, jej uplatňovanie, je prirodzeným právom ľudu (komunity, občianstva, obyvateľstva, spoločnosti), a kontrola, teda vykonávanie kontroly resp. kontrolná činnosť je jej formálnou vlastnosťou a jedným z vonkajších prejavov jej existencie. Kontrolná moc, rovnako ako žiadna z foriem štátnej moci, nie je imaginárnou veličinou, ale je reálnym a uskutočniteľným programom vypracovaným skutočným držiteľom moci v štáte. Kontrolná moc je teda na jednej strane základnou súčasťou systému moci v štáte, na druhej strane je súčasne uskutočňovaná prostredníctvom jednotlivých elementov subsystému zákonodarnej moci, výkonnej moci a súdnej moci. Je diverzifikovaná do systémov a podsystémov (napr. kontrolná moc ako systém obsahuje a zahŕňa subsystém výkonnej moci, pričom tento subsystém výkonnej moci tvoria subsystémy nižšieho radu, a to subsystém vládnej, exekutívnej moci a subsystém správnej, administratívnej moci, príp. aj subsystém prezidentskej moci). Kontrolnú moc realizuje buď ľud priamo, alebo prostredníctvom systémov organizačnej základne kontroly (kontrolných orgánov, organizácií a inštitúcií), ktoré vystupujú a fungujú ako prevodové mechanizmy, teoreticky naplňajúce v konečnom dôsledku „kontrolnú“ vôľu spoločnosti resp. vôľu spoločnosti kontrolovať (predovšetkým verejný objekt resp. objekt verejného záujmu).

Systém organizačnej základne kontroly je budovaný ako usporiadaná množina všetkých kontrolných subsystémov a ich prvkov (článkov) pôsobiacich na určitom štátnom území, prípadne aj mimo neho. Štát ako suverénny politický útvar spoločnosti teda disponuje

¹ KING, P., J.: “Montesquieuhu politická teória má metafyzické základy a jej najvýznamnejšia téza sa týka del'by moci. Podľa tejto tézy musia byť tri funkcie štátnej moci – legislatívna (formuje politiku), výkonná (riadi politiku) a súdna (uplatňuje zákony) – prísne oddelené a pod vzájomnou kontrolou. Mali by byť oddelené nielen právne a organizačne, ale aj sociálne, čo znamená, že každá funkcia moci by mala patriť inej spoločenskej triede“. In.: Sto filozofov. Život a dielo najvýznamnejších svetových mysliteľov. 1. vyd. Bratislava : Perfekt, 2004, s. 105. ISBN 80 – 8046 – 347 – 6.

osobitou tzv. *kontrolnou mocou*. Považujeme ju za prirodzený atribút štátnosti a považujeme ju zároveň aj za súčasť všetkých troch prvkov systému štátnej moci, teda zákonodarnej moci, výkonnej moci aj súdnej moci, ktoré nie sú navzájom od seba izolované, ale v parlamentnej demokracii ich nositelia úzko spolupracujú. ***Kontrolná moc v štáte má prierezový charakter.*** Prelína sa teda uvedenými všetkými tromi subsystémami štátnej moci, ale aj systémom tzv. neutrálnej moci (*pouvoir neutre*), ktorú stelesňuje hlava štátu, napr. prezident. Kontrolné orgány štátu majú v rukách k dispozícii od tejto kontrolnej moci odvodenú tzv. *kontrolnú právomoc*. Kontrolnú právomoc ako právnou normou vymedzený okruh, ako určitú postúpenú mu dávku kontrolnej moci, má vo vzťahu k objektu riadenia resp. vo vzťahu k objektu kontroly, ak kontrolu považujeme za atribút riadenia, každý riadiaci a kontrolný orgán. ***Kontrolná právomoc je tiež súčasťou kompetencií orgánov tvoriacich subsystém kontroly vo verejnej správe.***

Kontrolná moc a jej držba vyplýva z určitých spoločenských zdrojov, ktoré majú historické, ekonomické, politické, sociálne, právne, kultúrne, konfesijné či iné korene a zázemie. Za jej pramene považujeme:

- a) materiálne (hmotné) pramene,
- b) formálne (právne) pramene.

Materiálnymi čiže hmotnými prameňmi kontrolnej moci, teda zdrojmi z ktorých svoju kontrolnú moc štát odvodzuje, sú konkrétne materiálne podmienky života spoločnosti v danom čase a v danom priestore. Do tejto štruktúry materiálna môžeme zahrnúť aj stupeň kvality ekonomických vzťahov, napr. prevažujúcu formu vlastníckych vzťahov.

Formálnymi čiže právnymi prameňmi, teda zdrojmi o ktoré právomoc štátne orgány opierajú, sú právne predpisy rozličnej proveniencie a právnej sily, platné na určitom území. Kontrolnú moc, aj keď nie výslovne, priznáva zákonodarným orgánom, výkonným orgánom aj súdnym orgánom v štáte jeho ústava, zakotvená je aj v zákonoch a upravovaná je aj v ďalších právnych normách nižšej právnej sily. Kontrolnou mocou disponuje aj hlava štátu, prezident, ktorý má garantované ústavné postavenie akoby stojace nad štátnou mocou, keďže je volený priamo občanmi, a je tiež politicky nezávislý, a súčasne má aj významné oprávnenia charakteru výkonnej moci, prostredníctvom ktorej môže uplatňovať aj prvky kontrolnej moci.²

Kontrolná moc sa uplatňuje prakticky v každej forme vlády, vrátane totalitárskej. Avšak problémom je aplikovanie inštitútu *zodpovednosti*, jej existencie či neexistencie pri uplatňovaní politickej moci v štáte. V parlamentnej forme vlády funguje princíp zodpovednosti výkonnej moci voči moci zákonodarnej a princíp ich vzájomnej spolupráce. Osobitý je však tiež ústavné postavenie hlavy štátu, ktorá býva vyčlenená z takéhoto systému politickej zodpovednosti. Prezident teda nemá vo vzťahoch k parlamentu také postavenie, ako majú orgány výkonnej moci, najmä vláda, aj keď sa na fungovaní výkonnej moci určitými formami podieľa. V parlamentnej forme vlády sa teda neuplatňuje dôsledné oddelenie a nezávislosť zákonodarnej moci a výkonnej moci, ale výkonná moc je zodpovedná parlamentnej moci ako časovo ohraničenému inštitucionalizovanému nositeľovi suverenity ľudu. Kontrolná moc je tak súčasne atribútom prezidentskej moci, zákonodarnej moci, výkonnej moci aj súdnej moci.

Určitú polemiku vyvolávajúce poznatky možno excerpovať z okruhu pertraktovaných problémov, ktorých podstatou je hľadanie odpovede na otázku, kto reálne disponuje kontrolnou mocou v štáte, ak ňou reálne nedisponujú príslušné ústavné orgány. Isto, formálne – právne by bolo možné túto otázku pomerne jednoducho zodpovedať, avšak

² Bližšie v CHOVANEC, J.: Ústava Slovenskej republiky – základný zákon štátu. 1. vyd. Bratislava : Procom, 2002, s. 436 an. ISBN 80 – 85717 – 06 – 9.

v praxi skutočne nastávajú situácie, kedy formálne kontrolné právomoci v štáte majú v rukách ústavné orgány, ale v skutočnosti reálnou kontrolnou mocou disponujú mimoústavné, ba aj mimozákonné a často oficiálne ani neformalizované subjekty, napr. lobistické zoskupenia konajúce i keď vo svojom mene, ale v záujme iného subjektu, a to aj spoločensky nežiaduceho. To by potom znamenalo, že ani zákonodarná moc, ani výkonná moc, ba ani súdna moc nemusí byť reálne mocou v rukách ústavných inštitúcií. Zjednodušene možno potom konštatovať, že kontrolnú moc v štáte, t.j. politickú a ekonomickú moc reálne kontrolujúcu celú organizačnú základňu štátnej moci a život všetkého obyvateľstva, môže reálne na seba strhnúť zoskupenie fyzických osôb alebo právnických osôb, ktoré podstatným spôsobom vplývajú na výsledky parlamentných volieb a volieb do územných orgánov štátnej moci, a na ich základe rozhodujú o spôsoboch vládnutia a o metódach, formách a horizontoch vymožiteľnosti práva. Formálna držba kontrolnej moci v štáte ústavnými orgánmi teda znamená, že jej držiteľ môže legálne a legitímne vplývať na celkový spoločenský vývoj, a svoje kroky súčasne prekrývať a odôvodňovať ústavnosťou a zákonnosťou. Avšak, v prípade, že ústavné inštitúcie reálnou kontrolnou mocou nedisponujú, jej skutočnému držiteľovi v skutočnosti tieto inštitúty môžu poslúžiť iba na krytie politicky nedemokratických foriem alebo metód vládnutia v štáte.

V parlamentnej demokracii resp. v parlamentnej forme vlády je kontrolná moc v štáte zabezpečovaná aj systémom tzv. brzd. Podstata tohto systému spočíva v kontrolovaní všetkých systémov štátnej moci medzi sebou navzájom. Kontrola parlamentnej moci býva tiež zabezpečovaná prostredníctvom existencie dvojkomorového parlamentu, teda využívaním vnútroparlamentného systému brzd, t.j. kontroly jednej komory parlamentu druhou komorou a naopak. Napokon, teoreticky by kontrolu v spoločnosti mali držať v rukách čo najširšie vrstvy obyvateľstva, a to priamo, bezprostredne, teda nesprostredkované, čo je však v 21. storočí v podmienkach fungovania moderného tzv. sociálneho štátu nemožné. Preto musia najvyššie kontrolné inštitúcie (a predovšetkým ich štatutárni zástupcovia osobne) reprezentujúce kontrolnú moc a pôsobiace v štáte niesť plnú zodpovednosť za zabezpečovanie, fungovanie a plnenie požiadaviek spoločnosti v oblasti kontrolných systémov a ich efektívneho využívania. Spoločnosť by na druhej strane mala striktné dbať na to, aby ani na legislatívnej báze, ani v praxi nedochádzalo k neodôvodnenému bujneniu „kontrolnej“ byrokracie, k rozširovaniu organizačnej základne kontroly a k snahám o utilitárne zvyšovanie administratívnej komplikovanosti kontrolného procesu, prostredníctvom ktorých dochádza k latentnému paralyzovaniu funkcií celého systému kontrolnej moci v spoločnosti a v štáte.

Ako prevencia voči možnému erodovaniu (narušeniu) a paralyzovaniu (rozkladu) vnútroštátnych systémov kontrolnej moci môžu účinne slúžiť medzinárodné štandardy činnosti kontrolných inštitúcií, majúce po splnení určených požiadaviek právnu záväznosť. Právna základňa, a to ako vnútroštátna, tak aj medzinárodná, politická štruktúra spoločnosti, systém ekonomických vzťahov, miera diverzifikácie a protirečivosti sociálnych záujmov, organizačná základňa a personálna základňa jednotlivých systémov štátnej moci a ich kontrolných zložiek vytvárajú **potenciál kontrolnej moci v štáte**.³

Kontrolná moc sa realizuje spravidla relatívne nezávisle, obyčajne výlučne iba na území určitého štátu (alebo v priestoroch objektov mimo územia tohto štátu, avšak za územie tohto štátu považovaných na základe medzinárodných dohovorov, zmlúv) osobitnými orgánmi štátu a preto tento typ verejnej moci nie je bezpodmienečne akceptovaný masou všetkého obyvateľstva, keďže pre jeho jednotlivé kategórie môžu platiť iné zdroje štátnej moci, napr. štátu, ktorého sú štátnymi príslušníkmi (cudzinci). Je formou štátno - politickej moci relatívne a vlastne aj reálne oddelenou od priamej (bezprostrednej) kontrolnej moci

³ Potenciál je slovo latinského pôvodu s významom „možnosť, schopnosť niečo konať“.

(spoločenskej kontrolnej moci), ktorou disponujú priamo či sprostredkované masy obyvateľstva napr. v rýdzej parlamentnej demokracii (zhromaždenie občanov, ľudu). Štátna kontrolná moc sa nezodpovedá teda žiadnej inej moci než tej, ktorá ju nastolila. Aj keď plní celospoločenské úlohy, organizačná základňa kontroly nemôže efektívne fungovať vtedy, ak by bola v rukách laikov. Pravda, kontrolovať ju je nevyhnutnosťou, a to práve prostredníctvom iného kontrolného systému stojaceho mimo systému kontroly vo verejnej správe, a to systému zákonodarnej (parlamentnej) kontroly, t.j. odvodenej od priamej ľudovej resp. verejnej moci. Prostredníctvom pohybu parlamentného systému kontroly sa uskutočňuje nepriama participácia verejnosti na správe verejných vecí, t.j. aj na výkone kontrolnej moci s pomocou sprostredkujúceho článku, sústavy štátnych resp. verejných kontrolných orgánov. Do systému zákonodarnej kontroly včleňujeme aj zastupiteľské orgány samosprávnych krajov a obcí, keďže majú oprávnenie vydávať na nimi spravovanom území všeobecne záväzné právne predpisy (nariadenia), akoby tzv. *miestne zákony*. Prostredníctvom zakladania a modifikovania právnych noriem zahrnutých do ich obsahu môžu tieto všeobecne záväzné nariadenia v rámci, ktoré im vyhradzuje zákony, regulovať aj výkonnosť vlastného podsystemu kontroly. Univerzálnou podmienkou vzniku, akceptovanosti, legálnosti, legitímnosti a funkčnosti každého kontrolného systému v štáte je však opora v určitom právnom základe (právnom poriadku), ktorý môže mať povahu vnútroštátnu (ústavné zákony a zákony, podzákonné všeobecne záväzné predpisy, normatívne správne akty), nadštátnu (nariadenia a smernice, príp. odporúčania orgánov Európskej únie), alebo medzinárodnú (medzinárodné zmluvy a dohovory). *Súhrn hmotných a procesných právnych predpisov vnútroštátnej, nadštátnej a medzinárodnej povahy regulujúcich jednotlivé stránky kontroly, jej systémy, organizačnú základňu a práva a povinnosti subjektov kontrolného vzťahu môžeme označiť účelovo ako kontrolné právo.*

Vychádzajúc z jednoty politickej moci v štáte, identifikujeme aj tzv. neutrálnu moc prezidenta, ktorú však klasifikujeme v rámci výkonnej moci, keďže výkonom prezidentskej funkcie dochádza ku kreovaniu významných výkonno – mocenských aktov. Predovšetkým v ich rámci hlava štátu uplatňuje aj svoju kontrolnú právomoc, nezávislú na iných druhoch štátnej moci.

Kontrolná moc sa v štátnom mechanizme využíva na preverovanie plnenia stanovených úloh a uskutočňuje sa na základe určitých *podnetov (impulzov)*. Tieto kontrolné podnety (impulzy) sú spúšťačmi kontrolných aktivít, a len na ich základe začína konkrétny výkon kontroly. Podnetmi na uvedenie kontrolného systému do chodu však sú predovšetkým:

- a) zmocňovacie ustanovenia právnych noriem,
- b) spoločenská objednávka,
- c) individuálny alebo kolektívny podnet zo strany občanov,
- d) medzinárodný podnet,
- e) medzinárodný priamy pokyn.

Kontrolné impulzy, v závislosti na tom, aké ciele sledujú, uvádzajú do pohybu príslušné články organizačnej základne kontrolných systémov vo verejnej správe.

2. Pojem a charakteristika systému v súradniciach sféry verejnej správy a kontroly

Pojem *systém* sa používa v bežnej praxi, avšak aj v odbornej literatúre, pomerne často ako prívlastok, synonymum značne frekventovaných slov *učlenenie, usporiadanie, poriadok, klasifikácia, sústava, rozvrstvenie, postupnosť*, a to v prípade označovania ako reálnych, tak aj abstraktných sústav. Najčastejšie sa pritom zamieňajú pojmy systém a sústava, ako napr.

daňový systém a daňová sústava, menový systém a menová sústava, riadiaci systém a riadiaca sústava atď.

Avšak, toto zamieňanie pojmov objavujúce sa v laickom jazykovom prejave nemusí nevyhnutne zodpovedať aj skutočným názorom odborníkov. Tak napr. v prípade vymedzenia a charakterizovania pojmu *daňový systém* sa v teórii finančného práva uznáva existencia jeho dvojprvkovej vnútornej štruktúry, tvorenej ako sústavou daní, tak aj sústavou daňových orgánov, pričom tieto dve vzájomne úzko prepojené a na sebe bytostne závislé sústavy sú vlastne podsystémami širšie chápaného pojmu daňový systém.

Podstatou systému je však:

- a) vonkajšia celistvosť, ucelenosť (externá homogénnosť),
- b) vnútorná rozvrstvenosť, usporiadanosť (interná heterogénnosť prvkov),
- a) súhrn integrovaných špecifických vzťahov,
- b) konsolidovaná množina prvkov,
- c) reprezentatívnosť vlastností,
- d) účelové cielené zameranie,
- e) miera adaptability, previazanosti s okolím.

V slovenskom jazyku používané slovo systém má grécky pôvod a postupom času sa stalo internacionálnym slovom, internacionalizmom, slovom používaným univerzálne a medzinárodne, vo všetkých moderných jazykoch sveta. Grécke *systema* znamená “zložené z častí, spojené”.⁴ Je to teda ohraničený alebo relatívne ohraničený alebo neohraničený, relatívne uzatvorený alebo i voľný súhrn určitých navzájom previazaných elementov resp. súbor prvkov vytvárajúcich jednotnú, celostnú sieť vzájomných vzťahov a väzieb.

Slovné označenie “systém” sa používalo už v antike, korene má tak už v historickom staroveku. Už vtedy sa ale presadzovala vo filozofii téza, že celok je viac než len súhrn jeho častí. Tento pojem sa chápal aj v zmysle svetového poriadku.

V súčasnosti chápeme systém ako racionálne učlenenie určitých prvkov do určitého súboru, celku. Systémy sa podrobnejšie rozkladajú na podsystémy, teda možno akceptovať názor, že každý systém nižšieho radu resp. úrovne možno tiež chápať ako prvok, imanentnú súčasť iného systému vyššej úrovne. Ak je systém určitá množina podsystémov, potom je aj systém nižšej úrovne súčasťou systému vyššej úrovne, teda ako určitá (mikro)množina resp. podmnožina je prvkom (zložkou) inej množiny, t.j. iného (nad)systému. V systéme totiž možno vždy objavovať sústavnú prítomnosť určitého (konečného i nekonečného) množstva väzieb a vzťahov, nerozlučnú jednotu systému s prostredím jeho existencie. Systém je pritom s takýmto prostredím vo vzájomnej interakcii a vytvára tak (aj dynamicky sa pretvárajúci) celok, celostnosť. Každý systém, ako je z uvedeného zrejmé, možno potom chápať ako prostredníctvom nižších systémov hierarchicky učlenený celok, ktorý je vo vzťahu k nim vyšším systémom.

Osobitne v prostredí verejnej správy, i keď ale aj všeobecne, stavbu, morfológiu systému, ako aj jeho správanie smerom do vnútra vlastnej štruktúry a samozrejme tiež navonok, t.j. jeho fungovanie, charakterizuje hierarchickosť, mnohoúrovňovosť: jednotlivé úrovne systému podmieňujú určité aspekty jeho správania a celostné fungovanie je výsledkom vzájomného pôsobenia všetkých jeho stránok a úrovní. Pre väčšinu systémov je charakteristická prítomnosť procesov prenosu informácií a riadenia.⁵

Systémom rozumieme na základe určitých kritérií a podľa určitých pravidiel

⁴ Podrobnejšie o pojme systém FROLOV, I., T. (hl. red.) : Filozofický slovník. IV. doplnené a prepracované vydanie. Bratislava : Pravda, 1989, s. 484 – 485. Bez ISBN.

⁵ Tamtiež, s. 485.

usporiadaný súbor prvkov, ktoré sú navzájom späté prostredníctvom ich vlastností do racionálne previazaných vzťahov tak, že vytvárajú ucelený komplex, celok, ktorý plní spoločný funkčný účel a stanovené poslanie a normuje svoje vzťahy k okoliu.

Je zrejmé, že každý systém pozostáva z dvoch charakteristických stránok, ktoré determinujú formy jeho prejavu (dovnútra systému, alebo navonok systému, mimo neho). Obe tieto stránky napriek svojmu rozličnému pôsobeniu, orientácii, vytvárajú však pevný zväzok, ktorý formuje charakter systému ako definovaného celku. Prvou neodmysliteľnou stránkou systému je jeho *štruktúra*. Štruktúra systému pritom z hľadiska svojho usporiadania vždy závisí na postavení jednotlivých prvkov systému v nej samotnej a na vzájomných väzbách v štruktúre systému zakotvených prvkov, na ich pomere voči sebe navzájom. Z toho vyplýva, že **štruktúra systému je orientovaná dovnútra systému, do interiéru systému a je ním samotným aj ohraničená**. Druhá stránka systému je tvorená *správaním sa* systému. Predstavuje spôsob reakcie systému na podnety a prejavuje sa na výstupoch systému, čím prezentuje charakteristické vlastnosti systému ako celku v jeho vzťahu k okoliu, k prostrediu, v ktorom systém pôsobí. **Správanie sa systému je orientované mimo prostredia systému, smeruje zo systému von do exteriéru, do iného systému alebo inak identifikovaného okolitého prostredia a nie je samotným systémom nijako ohraničené, keďže je vždy zamerané výlučne iba na stanovený funkčný účel.**

Systémy sa spravidla rozdeľujú podľa:

- a) správania (na deterministické, t.j. určité, na stochastické, t.j. pravdepodobnostné, a na strategické, t.j. náhodné),
- b) charakteru prvkov (na technické, na živej prírody, na zmiešané, t.j. hybridné, na spoločenské a na abstraktné),
- c) vzťahu k okoliu (na uzavreté, na relatívne uzavreté a na otvorené),
- d) zobrazenia reálneho objektu (na absolútne a na redukované).⁶

Spoločenské systémy majú spravidla charakter *sumatívnych* systémov a ich štruktúrnymi prvkami sú spoločenské vrstvy, sociálne skupiny, záujmové kolektívy, jednotlivci atď., ako aj vzájomné vzťahy medzi nimi. Systém verejnej správy vrátane jej jednotlivých podsystémov začleňujeme do komplexu spoločenských systémov, pre ktoré je typická črta dynamickosti, črta zložitosti, črta pravdepodobnosti, črta prispôsobivosti a črta cieľavedomosti.

Dynamickosť systému verejnej správy súvisí s poslaním, funkciami a úlohami verejnej správy, s jej umiestnením v spoločenských systémoch, s potrebou jej operatívosti, precíznosti, striktnosti a akceptovateľnosti. Na to, aby bola verejná správa verejnosťou rešpektovaná, aby jej pracovníci v očiach obyvateľstva požívali prirodzenú autoritu, aby bola vykonávaná výlučne v súlade s platným právom, na to musí byť vybavená personálne, materiálne, morálne a technicky tak, aby plnila svoje poslanie neodkladne, dynamicky sa menila v čase podľa aktuálnych spoločenských potrieb a požiadaviek, a aby sa bola schopná racionálne rozvíjať resp. vyvíjať. *Zložitosť* resp. členitosť alebo komplikovanosť systému verejnej správy vyplýva bezprostredne z rozsahu jej úloh, zo šírky a pestrosti okruhu jej práv a povinností, z nevyhnutnosti kreovania optimálnej základne verejnej správy prostredníctvom členitej štruktúry jednotlivých prvkov a komplikovanosťou medzi nimi jestvujúcich previazaností, vzťahov. *Pravdepodobnosť*, čiže stochastickosť spoločenského systému spočíva v zložitosti a v ohraničenosti odhadovania vývoja a priebehu rozličných spoločenských javov, čo však o systéme verejnej správy vzhľadom na jeho elementárne zloženie a funkcie platí iba relatívne. *Prispôbivosť* čiže adaptabilita, adoptívnosť je

⁶ NOSEK, V. a kol.: Malá encyklopedie vědeckého řízení. II.díl N – Z. 1.vydání. Praha : Naše vojsko, 1976, s. 202 an. Bez ISBN.

vlastnosť spoločenského systému prispôbovať sa vplyvom okolia na jednej strane a aktívne vyvolávať, modifikovať a pôsobiť na zmeny okolia na strane druhej. *Cieľavedomosť* spoločenského systému znamená, že je spôsobilý určovať si ciele a prijímať opatrenia na ich dosiahnutie. Je podmienená mierou dosiahnutého súladu spoločenského, kolektívneho a individuálneho záujmu presadzujúceho sa v aktuálnych spoločenských vzťahoch, avšak závisí predovšetkým na miere efektívnosti fungovania štátnych orgánov a osobitne verejnej správy. Prvotná a rozhodujúca úloha v tejto súvislosti prislúcha potom personálnemu substrátu verejnej správy, správaniu sa vrstvy úradníkov orgánov verejnej správy ako celku. Systém verejnej správy z tohto zorného uhla musíme zároveň charakterizovať ako *učiaci sa systém* a súčasne aj ako *samoučiaci sa systém*.

V súlade s už publikovanými odbornými poznatkami, za učiaci sa systém býva považovaný taký systém, ktorý je spôsobilý prispôbovať sa (adaptovať) a schopný meniť (inovovať) svoju štruktúru, modifikovať usporiadanie (racionalizovať) alebo vlastnosti na základe opakovaných podnetov za účelom dosiahnutia efektívnejšieho správania sa. Sebazdokonaľovací proces prebiehajúci v podobe reforiem verejnej správy v rámci zdokonaľovania systému verejnej správy možno chápať ako metódu rozvíjania samoučiaceho sa systému. Pritom je markantná úloha a významné poslanie riadiacich pracovníkov pôsobiacich v systéme verejnej správy, ktorí vstupujú do procesov riadenia ľudských kolektívov a do procesov organizácie vlastnej aj ich odbornej práce. Osobitne vo verejnej správe a v riadiacom procese jej kvalitatívne aj kvantitatívne parametre ovplyvňuje *systemizácia*, pod ktorou sa rozumie racionálne stanovenie štruktúry, početnosti, požadovanej kvalifikačnej úrovne a pracovnej náplne zamestnancov systému verejnej správy a jeho jednotlivých podsystémov, zložiek či prvkov. *Subsystémom* alebo podsystémom je relatívne samostatný a uzavretý celok systému, teda jeho integrálna časť, súčasť, ktorá plní určitý parciálny funkčný účel. Jeho úlohou je aktívne sa spolupodieľať na dosahovaní cieľov, ktoré sú stanovené pre globálny systém ako celok.

Podotýkame, že pojem *sústava* sa nepovažuje za rovnoznačné slovo k pojmu systém, pretože za ňu býva považovaný určitý komplex, celok pozostávajúci z materiálnych (hmotných) objektov, zameraný na plnenie vopred stanovených cieľov. Teória diferencuje sústavy technické, biologické a spoločenské, pričom proklamuje, že prostredníctvom vlastnej štruktúry sústavy a jej správania sa sa má zabezpečiť maximálne možná či prípustná miera neurčitosti jej správania sa, zvyšovať miera efektívnosti riadenia a garantovanie plnenia určeného cieľa. Spoločenské sústavy sú charakteristické primeranou mierou voľnosti, slobody vývoja.

Prvotný systém verejnej správy je členiteľný na sekundárne systémy, ktoré sa ďalej vnútorne diverzifikujú. Verejná správa teda ako systém je tvorená inými systémami. Ťažiskovými sa javia (sub)systémy štátnej správy a (sub)systémy miestnej samosprávy.

Ak vychádzame z potreby začlenenia systému kontroly vo verejnej správe do globálneho systému štátnej moci resp. globálneho systému kontroly štátnej moci, opierajúceho sa o tézu existencie trojdelenia štátnej moci, potom možno akceptovať nasledujúce klasifikovanie parciálnych kontrolných systémov v systéme štátnej moci:

- a) systém kontroly v zákonodarnej sfére štátnej moci,
- b) systém kontroly vo výkonnej sfére štátnej moci,
- c) systém kontroly v súdnej sfére štátnej moci.

K a) **Systém kontroly v zákonodarnej sfére štátnej moci** je tvorený podsystémami kontroly, ktoré členíme na:

- ústredný podsystém kontroly,
- regionálny podsystém kontroly,

- miestny podsystem kontroly,
- vrcholový podsystem kontroly.⁷

Ústredný podsystem kontroly v zákonodarnej sfére štátnej moci je prvotne právne zakotvený v základnom zákone štátu, a to v ústave, a druhotne v zákonnej právnej regulácii. Súhrn právnych noriem, ktorý tento subsystem reguluje, je z obsahového hľadiska zameraný na zakotvenie organizačno – inštitucionálnej základne, na úpravu kompetencií jej jednotlivých prvkov a na rozsah, obsah, adresnosť a diverzifikáciu kontrolných činností určených právnymi predpismi do kompetencie najvyššieho zákonodarného orgánu v štáte. Ústredný podsystem kontroly v zákonodarnej sfére štátnej moci je inštitucionálne tvorený *plénom zákonodarného orgánu, stálymi výbormi zákonodarného orgánu* odborne dohliadajúcimi na činnosť orgánov výkonnej moci a verejnej správy, príslušnými *špecializovanými výbormi zákonodarného orgánu*, ktorým je zverená kontrolná právomoc nad činnosťou osobitých štátnych orgánov resp. orgánov štátnej správy (napr. výbor dozorujúci činnosť tajných služieb štátu, národného bezpečnostného úradu a pod.), ako aj *osobitými výbormi alebo komisiami* (napr. vyšetrovacími komisiami) *ad hoc*. Do pôsobnosti slovenského parlamentu, Národnej rady Slovenskej republiky, patrí aj schvaľovať štátny rozpočet, preverovať jeho plnenie a schvaľovať štátny záverečný účet. Osobité postavenie v subsystéme kontroly v zákonodarnej sfére štátnej moci má hlava štátu, *prezident republiky*, ktorý disponuje ústavnými právomocami, ktoré možno považovať za určité formy priamej alebo nepriamej kontroly určitej činnosti najvyššieho zákonodarného orgánu *sui generis*, napr. identifikovateľnej v legislatívnom procese (podpisuje zákony a môže ich vracat' parlamentu s pripomienkami), v menovacom procese ústavných činiteľov a vyšších štátnych funkcionárov (vymenúva a odvoláva predsedu a ostatných členov vlády) atď.

Regionálny podsystem kontroly v zákonodarnej sfére štátnej moci je právne regulovaný na zákonnej úrovni. Jeho východiskom je právna skutočnosť, ktorej podstata spočíva v oprávnení kolektívnych volených orgánov, t. j. zastupiteľských orgánov (tzv. regionálnych parlamentov) vyšších územných celkov resp. *zastupiteľstiev samosprávnych krajov* vydávať všeobecne záväzné právne predpisy platné v rámci nimi spravovaného regiónu. Tieto orgány majú napr. vyhradené právo uznášať sa na nariadeniach, určovať zásady hospodárenia a nakladania s majetkom samosprávneho kraja a s majetkom prenechaným do jeho užívania, a pod. Ako základnému inštitucionálnemu prvku subsystému regionálnej kontroly zastupiteľstvu samosprávneho kraja je vyhradené :

- schvaľovať rozpočet samosprávneho kraja a jeho zmeny, kontrolovať čerpanie rozpočtu a schvaľovať záverečný účet samosprávneho kraja,
- vyhlasovať referendum,
- zriaďovať, zakladať, zrušovať a kontrolovať právnické osoby samosprávneho kraja a vymenúvať a odvolávať ich vedúcich (riaditeľov), ako aj schvaľovať majetkovú účasť samosprávneho kraja v právnickej osobe,
- zriaďovať komisie a iné orgány zastupiteľstva, voliť a odvolávať ich predsedov a ďalších členov,
- voliť a odvolávať hlavného kontrolóra samosprávneho kraja apod.

Miestny podsystem kontroly v zákonodarnej sfére sa opiera o zákonnú úpravu, ktorá zveruje miestnym orgánom verejnej správy miestne legislatívne kompetencie, teda

⁷ Takéto členenie je aplikovateľné na zložený (federatívny) štát. Pokúšame sa ho však využiť aj na naše účely v prostredí Slovenskej republiky, hoci jej ústava za jediný ústavodarný a zákonodarný orgán deklaruje Národnú radu Slovenskej republiky. Zastupiteľské orgány miestnej verejnej správy však disponujú kvázilegislatívnou kompetenciou a majú postavenie miestneho, územného „parlamentu“, čo nás viedlo k uvedenej klasifikácii. Tú ale považujeme za otvorenú.

oprávnenie vydávať všeobecne záväzné nariadenia obcí. Okrem toho, obecné zastupiteľstvo (t.j. obecný parlament) si môže zriadiť aj obecnú radu, ktorá potom vystupuje ako jeho iniciatívny, výkonný a kontrolný orgán, pričom sa pri jej zložení prihliada na zastúpenie politických strán v obecnom zastupiteľstve, v čom možno vidieť inklúziu systému spoločenskej kontroly prostredníctvom systému politickej kontroly do systému kontroly vo verejnej správe. Kontrola vo verejnej správe je súčasťou systému verejnej správy a je na ňom závislá, život obyvateľov v obci teda podlieha tiež politickej supervízii aj v súčasnosti.

Obecné zastupiteľstvo môže zriaďovať tiež komisie ako svoje stále alebo dočasné poradné, iniciatívne a kontrolné orgány. Zároveň určuje ich zloženie a úlohy. Prakticky všetky tieto komisie ale majú v náplni svojej činnosti aj kontrolné aktivity.

Zdôrazňujeme, že všetky tieto subsystemy kontroly v zákonodarnej sfére sú navzájom previazané a v určitých oblastiach sa prekrývajú aj s ostatnými systémami kontroly, čo z uvedených poznámok priamo vyplýva.

Vrcholový podsystém kontroly predstavuje špeciálny inštitucionalizovaný jednoprvkový podsystém, ktorý tvoria kompetencie Najvyššieho kontrolného úradu Slovenskej republiky ako štátneho orgánu, ktorý je vo svojej kontrolnej činnosti nezávislý a viazaný iba zákonom, čiže legislatívnou normou, ktorú v mene občanov prijíma a schvaľuje, a jej dodržiavanie kontroluje parlament. Zo širšieho uhla je teoreticky tento orgán nepriamo zodpovedný za výkon zverených mu kontrolných činností a ich výsledky iba občanom.

K b) Systém kontroly vo výkonnej sfére štátnej moci je tvorený subsystemami nižšieho radu, ktorými sú:

- * prezidentský podsystém kontroly,
- * vládny (exekutívny) podsystém kontroly,
- * správny (administratívny) podsystém kontroly.

Prezidentský podsystém kontroly spočíva v komplexe kontrolných oprávnení prezidenta republiky, ktoré môže aplikovať na spoločenské vzťahy definovateľné ako vzťahy súvisiace s výkonnou mocou. Prezident republiky teda kontroluje ako vrcholný orgán výkonnej moci aj hierarchicky najvyšší výkonný orgán štátnej moci, ktorým je vláda. Kontrolu môže realizovať sám a priamo, napr. prostredníctvom dispozície s menovacím právom (menovanie člena vlády, iného štátneho funkcionára, veľvyslanca, generála, vysokoškolského profesora), alebo iná ním poverená osoba v jeho mene a nepriamo, napr. kontrolný útvar (oddelenie sťažností) Kancelárie prezidenta Slovenskej republiky vybavuje sťažnosť občana na činnosť člena vlády, pracovníka aparátu verejnej správy začleneného do personálneho substrátu Kancelárie prezidenta Slovenskej republiky a pod. Prezident, okrem kompetencií, ktoré vykonáva v spolupráci so zákonodarnou mocou a výkonnou mocou, má aj významnú ústavnú povinnosť zabezpečovať riadny chod ústavných orgánov, čo bezprostredne súvisí aj s výkonom kontrolných právomocí prezidenta.

Vládny (exekutívny) podsystém kontroly vyplýva z ústavného postavenia vlády ako najvyššieho výkonného orgánu štátnej moci. To znamená, že vláda uskutočňuje kontrolné kompetencie vo vzťahu k iným, nižším úrovňam výkonnej moci v štáte, napr. voči systému verejnej správy. Úrad vlády Slovenskej republiky je práve ústredným orgánom štátnej správy Slovenskej republiky, ktorý realizuje výkon kontroly voči ostatným ministerstvám a ostatným ústredným orgánom štátnej správy Slovenskej republiky, samosprávnym krajom a obciam, prípadne aj iným subjektom, ak mu to ukladá zákon.

Správny (administratívny) podsystém kontroly predstavuje zákonnými a podzákonnými právnymi predpismi určený okruh administratívnych orgánov, ústredných orgánov štátnej moci a výkonných zložiek orgánov miestnej verejnej správy, ktoré majú právo kontroly voči

ostatným ústredným, miestnym a iným orgánom verejnej správy. Znamená, že napr. ministerstvo ako ústredný štátny orgán výkonnej moci a súčasne štátnej správy, má oprávnenie kreovať kontrolné vzťahy voči iným subjektom, ktoré predstavujú objekt kontroly, a to aj voči iným ministerstvám. V rámci vymedzenia okruhu jeho kompetencií sú napr. obsiahnuté práva, o.i. zriaďovať osobitné resp. špecializované kontrolné orgány, ako je Slovenská obchodná inšpekcia, ale aj iné inšpekčné orgány. Aj ostatné orgány výkonnej moci v štáte môžu byť subjektom, alebo objektom správneho resp. administratívneho pod systému kontroly vo sfére výkonnej moci, napr. Štatistický úrad Slovenskej republiky ako iný ústredný orgán štátnej správy môže požadovať od výkonných orgánov samosprávneho kraja, alebo od obce, plnenie povinností vyplývajúcich z výkonu jeho kompetencií stanovených mu zákonom.

K c) ***Systém kontroly v súdnej sfére štátnej moci*** pozostáva z viacerých parciálnych subsystémov, ako je predovšetkým:⁸

- podsystem ústavnosúdnej kontroly,
- podsystem všeobecnosúdnej kontroly,
- podsystem špeciálnosúdnej kontroly,
- podsystem prokurátorskej kontroly,
- podsystem kvázisúdnej kontroly.

Podsystem ústavnosúdnej kontroly spočíva na existencii a činnosti Ústavného súdu Slovenskej republiky, ktorý je jediným reprezentantom podsystemu ústavnosúdnej kontroly. Charakterizovaný je ústavou ako nezávislý súdny orgán ochrany ústavnosti.

Rozhoduje o súlade:

- a) zákonov s ústavou a ústavnými zákonmi,
- b) nariadení vlády, všeobecne záväzných právnych predpisov ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy s ústavou, ústavnými zákonmi a zákonmi,
- c) všeobecne záväzných nariadení orgánov územnej samosprávy s ústavou a zákonmi,
- d) všeobecne záväzných právnych predpisov miestnych orgánov štátnej správy s ústavou, zákonmi a s inými všeobecne záväznými právnymi predpismi,
- e) všeobecne záväzných právnych predpisov s medzinárodnými zmluvami vyhlásenými spôsobom ustanoveným na vyhlasovanie zákonom.

Rozhoduje aj kompetenčné spory medzi ústrednými orgánmi štátnej správy ak zákon neurčuje na to iný štátny orgán, tiež rozhoduje o sťažnostiach proti právoplatným rozhodnutiam ústredných orgánov štátnej správy, miestnych orgánov štátnej správy a orgánov územnej samosprávy, ktorými boli porušené základné práva a slobody občanov a ak o ochrane týchto práv a slobôd nerozhoduje iný súd.

Podsystem všeobecnosúdnej kontroly zabezpečujú nezávislé a nestranné súdy, ktoré preskúmajú aj zákonnosť rozhodnutí správnych orgánov. V Slovenskej republike existuje kompaktná sústava všeobecných súdov a o otázkach a sporoch vznikajúcich z

⁸ K súdnej moci podrobnejšie v BERČÍK, P. – KRÁLIK, J.: Základy verejnej správy I. 1. vyd. Bratislava : Akadémia Policajného zboru, 2007, s. 53 an. ISBN 978 – 80 – 8054 – 400 – 3.

obchodnoprávných vzťahov alebo administratívno – právnych vzťahoch nerozhodujú obchodné sudy či správne sudy, ale obchodné senáty či správne senáty všeobecných súdov.

Podsystem špeciálnosúdnej kontroly sa opiera o jediný článok, ktorý vykonáva činnosť špecializovaného trestného súdu. V slovenskej spoločnosti plní osobitné poslanie na boj s organizovaným zločinom a korupciou.

Podsystem prokurátorskej kontroly má za účel vytvárať prostredie vhodné na ochranu práv a zákonom chránených záujmov fyzických a právnických osôb. Nástrojom jeho pôsobenia je výkon prokurátorského dozoru.

System kvázisúdnej kontroly, tzv. system ombudsmanskej (verejno-ochrannoprávnej) kontroly, sa opiera o inštitút verejného ochrancu práv. Inštitút verejného ochrancu práv predstavuje orgán nezávislý na výkonnej moci ktorý ale môže podávať odporúčania zákonodarným orgánom. Nemá rozhodovacie právomoci, ani právo zákonodarnej iniciatívy, nemôže zasahovať do súdneho konania. Napriek tomu plní aj určité kvázisúdne či kvázijustičné poslanie pri ochrane práv občanov, keďže vystupuje ako ich ochranca resp. obhajca. Do tohto mikrosystému by bolo možné vari včleniť aj subsystem rozhodcovsko – arbitrážnej kontroly, ktorú vykonávajú rozličné rozhodcovské inštitúcie, vrátane mediátorov.

Uviedli sme už, že všetky podsystemy kontroly vo sfére štátnej moci vytvárajú globálny system kontroly vo sfére štátnej moci, a sú pritom úzko poprepájané rozvetvenými vzťahmi, predovšetkým kompetenčnými, zodpovednostnými a rozhodovacími. Celý tento globálny system kontroly vo sfére štátnej moci je súčasne najrozsiahlejším systemom, situovaným do prostredia a štruktúry systemu spoločenskej kontroly. Z uvedeného vyplýva, že system kontroly vo verejnej správe, i keď je významným prvkom globálneho systemu kontroly vo sfére štátnej moci, predsa len má črty parciálneho charakteru. Nie je však marginálnym ani marginalizovaným systemom, pretože je nesporne najbližšie k občanovi, najbližšie k verejnej správe. Ako taký je pre verejný život občana v spoločnosti najpotrebnejší, najosožnejší, keďže práve orgány tvoriace system verejnej správy sú miestom a priestorom na vytváranie vecne najširších a problematikou najbohatších kontaktov s občanmi.

3. Systemové učlenenie kontroly vo verejnej správe

System kontroly resp. kontrolný system je ako relatívne autonómny podsystem súčasťou komplexnejšieho podsystemu verejnej správy, ktorý súčasne predstavuje jeden z integračných prvkov spoločenských systemov. Podstatou nastolenej problematiky alebo, jednoduchšie, podstatou otázky systemového učlenenia kontroly vo verejnej správe je pokúsiť sa vymedziť okruhy problémov, ktoré s touto otázkou súvisia, ktoré sa s ňou prekrývajú, prípadne, ktoré s ňou vôbec nesúvisia. V rámci takýchto úvah je potrebné zdôrazniť skutočnosť, že :

- f) kontrola vo verejnej správe je závislá na iných systemoch kontroly stojacich mimo verejnej správy,
- g) kontrola vo verejnej správe je závislá na iných systemoch moci v spoločnosti,
- h) kontrola vo verejnej správe je súčasťou systemu výkonnej moci v štáte
- i) kontrola vo verejnej správe je adresátom exekutívnej kontroly uskutočňovanej vládou a súčasne je aj subsystemom tohto systemu kontroly,
- j) kontrolná moc ako system sa prekrýva s ostatnými systemami štátnej moci,

- k) kontrolná moc vytvára relatívne autonómny okruh systému štátnej moci.

Je zrejmé, že pri vymedzovaní smerového vektora výkonu kontroly je nevyhnutné sledovať orientáciu postupu kontrolných činností od subjektu kontroly (kontrolujúceho subjektu, kontrolóra) ku kontrolovanému objektu (predmetu kontroly). Na tomto základe je možné rozlíšiť tieto smerovania kontroly:

- a) z jedného kontrolného systému do iného kontrolného systému (ak kontrolujúci subjekt je elementom jedného kontrolného systému a kontrolovaný objekt je elementom iného systému resp. kontrolného systému, napr. iniciatíva elementu patriaceho do systému parlamentnej kontroly smeruje ku kontrole elementu patriaceho do systému verejnej správy, alebo iniciatíva elementu patriaceho do systému súdnej kontroly smeruje ku kontrole elementu patriaceho do systému verejnej správy; ide o vonkajšiu kontrolu)
- b) z jedného kontrolného subsystému do iného kontrolného subsystému toho istého systému (ak kontrolujúci subjekt aj kontrolovaný objekt sú súčasťami rovnakého systému resp. kontrolného systému; ide o vnútornú kontrolu),
- c) z jedného kontrolného systému mimo kontrolný systém (ak sú konkrétnymi adresátmi cieľové subjekty kontroly, nevystupujúce ako elementy iného autonómneho kontrolného systému).

V uvedených prípadoch, ak poznatky aplikujeme na kontrolné systémy späté so systémami verejnej správy, možno hovoriť v prvom prípade o **kontrole verejnej správy** (teda smerujúcej zvonka jej prostredia do jej vnútra), a v druhom prípade o **kontrole vo verejnej správe** (teda smerujúcej od hierarchicky nadriadeného kontrolujúceho subjektu verejnej správy voči hierarchicky podriadenému subjektu verejnej správy vystupujúcemu v takomto kontrolnom vzťahu ako objekt kontroly, teda rozlične smerujúcej v rámci priestoru jej vnútorného systému; ide o kontrolu v prostredí verejnej správy). Identifikovať ale možno v týchto tokoch kontrolných vzťahov aj tretí typ smerovania kontrolných činností vzťahujúcich sa k inštitútu mnohohrstvových systémov verejnej správy. Ide o **kontrolu z verejnej správy**. Jej podstatou je výkon kontrolných činností uskutočňovaných v rámci zákonných kompetencií orgánmi verejnej správy voči iným subjektom, ktorými ale nie sú ani hierarchicky rovnorodé, ani hierarchicky podriadené iné správne orgány a inštitúcie, príp. iné štátne orgány, ale priamo fyzické osoby (napr. daňovníci) alebo právnické osoby (napr. auditované komerčné subjekty hospodáriace s verejnými finančnými zdrojmi – dotáciami, subvenciami, pôžičkami, úvermi atď., teda podnikatelia).

Systémové učlenie kontroly vo verejnej správe má zabezpečiť ochraňovanie systému verejnej správy, uskutočňovanie úloh verejnej správy, rozvíjanie konkrétne politickej akceptovaného spoločenského poriadku, vytvárať podmienky a spoločenskú klímu (prostredie) na dobrovoľnú akceptáciu výkonu verejnej správy obyvateľstvom.

Systém kontroly vo výkonnej sfére štátnej moci pozostáva zo subsystému exekutívnej kontroly (t.j. vládnej kontroly) a zo subsystému administratívnej kontroly (t.j. správnej kontroly), teda je tvorený subsystémami nižšieho radu, medzi ktorými sú významné očakávania pri riadení verejných záležitostí prisudzované správne (administratívne) podsystému kontroly. Označujeme ho tak preto, že jeho subjektmi sú výlučne správne

(administratívne) orgány vystupujúce v pozícii kontrolných subjektov resp. iný objekt kontrolujúcich orgánov. Správny (administratívny) podsystem kontroly vo verejnej správe je preto orientovaný na tri základné smery (druhy objektov kontroly), a to:

- a) z prostredia podsystemu verejnej správy k iným podsystemom (orgánom) štátnej moci,
- b) z prostredia podsystemu verejnej správy dovnútra tohto podsystemu a
- c) z prostredia podsystemu verejnej správy voči podriadeným fyzickým osobám a právnickým osobám.

V zásade možno potom rozlišovať dva základné podsystemy kontroly vo verejnej správe:

● **kontrola uskutočňovaná samotnou verejnou správou dovnútra** => kontrola, ktorej subjektom aj objektom je verejná správa samotná: *správna kontrola, administratívna kontrola* vyjadriteľná ako *sebakontrola, samokontrola, kontrola vo verejnej správe, kontrola v priestore verejnej správy*

● **kontrola uskutočňovaná voči verejnej správe zvonka** => subjekty kontroly stoja mimo objektov sústavy verejnej správy, mimo jej organizačnej základne : *kontrola verejnej správy, kontrola voči verejnej správe, kontrola do priestoru verejnej správy*

Exekutívnu (vládnou) kontrolou rozumieme súhrn kontrolných aktivít, ktoré uskutočňuje samotná vláda ako kolegiálny orgán a ako najvyšší výkonný orgán štátnej moci, a ktoré sú orientované predovšetkým do subsystemu štátnej správy, ako aj mimo tento subsystem. Exekutívna moc je smerovaná do subsystemu ústrednej aj miestnej štátnej správy, avšak aj do subsystemu územnej samosprávy. Realizuje sa najmä prostredníctvom kontrolných činností Úradu vlády Slovenskej republiky. Zákonodarca takúto kontrolu označuje za kontrolu v štátnej správe a pomerne precízne ju aj právne reguluje. V širšom zmysle slova však ide o kontrolu verejnej správy.

Správnu (administratívnu) kontrolou rozumieme súhrn kontrolných aktivít prameniacych vo vnútri systému verejnej správy, avšak adresovaných

- a) kontrolovaným subjektom stojacim v rámci hierarchicky učeného systému verejnej správy,
- b) kontrolovaným subjektom stojacim mimo sústavy verejnej správy.

V prvom prípade sa kontrola dotýka orgánov verejnej správy resp. správnych orgánov, v druhom prípade aj subjektov nepodriadených, avšak na výkone verejnej správy závislých, napr. živnostenský úrad vs. živnostník. Na kontrole verejnej správy zvonka, ako aj na kontrole vo verejnej správe zvnútra sa podieľajú viaceré subjekty. V zásade možno potom klasifikovať podsystemy kontroly zamerané na objekt systému verejnej správy zo širšieho hľadiska takto:

- prezidentská kontrola verejnej správy
- parlamentná kontrola verejnej správy
- súdna kontrola verejnej správy
- kontrola verejnej správy vykonávaná Najvyšším kontrolným úradom Slovenskej republiky (vrcholová kontrola)
- kontrola verejnej správy vykonávaná vládou (exekutívna kontrola)
- administratívna (správna) kontrola vykonávaná orgánmi verejnej správy mimo systém verejnej správy
- kontrola verejnej správy vykonávaná verejným ochrancom práv (tzv. ombudsmanom)
- kontrola vykonávaná adresátmi resp. objektmi verejnej správy v rámci systému verejnej správy (sebakontrola)
- kontrola vykonávaná občianskou spoločnosťou, občanmi (petičné právo)

V uvedenom prípade ide v podstate o členenie podsystémov kontroly z hľadiska vzťahu kontrolujúceho subjektu voči kontrolovaného objektu (kto koho kontroluje), čo je pre potenciálnu kvalifikáciu a klasifikáciu kontrolného vzťahu podstatné.

Z nášho uhla pohľadu potrebujeme označiť tie právne inštitúty, ktoré subsystém kontroly vo verejnej správe ako súhrn nástrojov používaných dovnútra systému verejnej správy najvýraznejšie ovplyvňujú. Sú to subsystémy administratívnej (správnej) kontroly, ktoré sa opierajú o:

- správny dozor (vonkajšia správna kontrola)
- štátny dozor (kontrola nad verejnými samosprávnymi korporáciami)
- sebakontrolu (kontrolu vo vnútorných vzťahoch verejnej správy)
- finančná kontrola (prierezovú kontrolu funkčnosti finančných vzťahov vo verejnej správe)

Takto inštitucionalizovane a formalizovane vykonávaná kontrola resp. kontrola vykonávaná prostredníctvom využívania možností ponúkaných jej aktuálnym právnym prostredím na aplikáciu uvedených nástrojov pritom predstavuje v zásade bežnú, uvedomelú, cielenú, podnetovú každodennú aktivitu nemateriálneho charakteru, prinášajúcu však materiálne a spoločensky významné výsledky.

Záver

Ukazuje sa, že v 21. storočí bude zrejme nevyhnutné pristúpiť k dekanonizácii mnohých hypotéz a ustálených názorov zaodetých do podoby dogiem, ktoré prakticky už od konca 18. storočia pretkávajú systémy spoločenských vied. Jedným zo systémov, ktorý bude určite potrebné komplexne prehodnotiť, je právny systém, a osobitne jeho podsystém verejného práva, na ktorý nadväzuje aj problematika systémového učlenia verejnej kontroly ako formy verejnej moci. Pravdepodobne sa nielen teória, ale predovšetkým spoločenská prax bude musieť vysporiadať s prebiehajúcimi divergenčnými názormi a vývinovými tendenciami, analýza procesu ktorých odhaľuje často mimoriadne citlivú otázku pravdivosti tvrdení o súlade spoločenskej teórie a spoločenskej praxe, pričom tu máme na mysli najmä problém dokázania pravdivosti fungovania a funkčnosti systému spoločenskej kontroly ako parciálnej súčasti verejnej moci a problém obhájenia pravdivosti tézy o výkone verejnej správy na prospech občana. Podstatou týchto výrokov je snaha o preukázanie opodstatnenosti existencie kontrolnej moci v štáte na prospech verejného záujmu a občana. Je totiž zrejme, že obyvateľstvo, ak chceme, tak občan, má napriek bombastickým proklamáciám (a ako sa to časom ukazuje, vlastne iba propagandistického charakteru) o vysokom podiele jeho účasti na správe a predovšetkým na kontrole verejných vecí, v skutočnosti iba minimálnu možnosť ovplyvňovať život spoločnosti. Občan má vlastne možnosť ovplyvniť politické (a od neho odvodené) smerovanie spoločenského vývoja, aj to v podstate iba relatívne, len prostredníctvom uplatnenia svojho volebného práva. Odovzdaním hlasu určitému politickému zoskupeniu vo voľbách prakticky jeho originálna úloha kontrolóra spoločenského systému končí, keďže politická strana, ktorá sa po voľbách chopí moci v štáte, potrebuje volebný hlas občana opätovne až v čase nasledujúcich volieb. Dovtedy si vládnuca politická moc (resp. jej predstavitelia na všetkých úrovniach) prispôsobuje celý spoločenský systém svojim záujmom a potrebám, neraz v príkrom rozpore so záujmami verejnosti, a to vrátane kontrolných systémov, ktoré prirodzene ovláda a riadi tak, aby v jej neprospech odhalili čo najmenej. A práve v týchto súradniciach je potrebné vnímať kontrolnú moc ako univerzálnu prierezovú a nezávislú spoločenskú kategóriu (a súčasne právny inštitút), hodnú ďalšieho teoretického rozpracovania a praktického aplikovania.

Literatúra

1. FROLOV, I. T. (hl. red.): Filozofický slovník. IV. doplnené a prepracované vydanie. Bratislava : Pravda, 1989, 616 s. Bez ISBN.
2. CHOVANEC, J.: Ústava Slovenskej republiky – základný zákon štátu. 1. vyd. Bratislava . Procom, 2002, 615 s. ISBN 80 – 85717 – 06 – 9.
3. KING, P., J.: Sto filozofov. Život a dielo najvýznamnejších svetových mysliteľov. 1. vyd. Bratislava : Perfekt, 2004, 191 s. ISBN 80 – 8046 – 347 – 6.
4. NOSEK, V. a kol.: Malá encyklopedie vědeckého řízení. II.díl N – Z. 1.vydání. Praha : Naše vojsko, 1976, 300 s. Bez ISBN.
5. ŠALING, Samo – ŠALINGOVÁ, Mária – PETER, Ondrej : Slovník cudzích slov. 2. zrevidované vydanie. Bratislava: Slovenské pedagogické nakladateľstvo, 1966, 1137 s. Bez ISBN.