

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

## KONTROLA AKO ZÁKLADNÝ PRVOK RIADENIA SPOLOČNOSTI

### 1. Riadenie a miesto kontroly v jeho štruktúre

RIADENIE ako pojem s určitým všeobecne akceptovaným obsahom je možno vymedziť ako sprievodný produkt rozvinutej del'by spoločenskej práce predstavujúci ako proces, tak aj systém, ktorého náplňou je mnohostranná, uvedomelá a aktívna tvorivá činnosť, v rámci ktorej riadiaci subjekt určuje ciele, ovplyvňuje metódy, prostriedky a spôsob správania sa riadených objektov, aby celá riadená sústava optimálne fungovala, plnila jej stanovené funkcie a úlohy a dosahovala vytýčené ciele v určenom časovom horizonte a v očakávanej kvalite.<sup>1</sup> *Dynamické chápanie riadenia* ho radí do sústavy nástrojov usmerňovania spoločenských vzťahov ako relatívne autonómny prvok, ktorého úlohou je determinujúco pôsobiť na úspešné dosahovanie a realizovanie vytýčených cieľov. Ako *systém* je riadenie súhrnom osobitých teoretických poznatkov, účelovo koncipovaných organizačných noriem, informácií, technických a iných prostriedkov a zariadení, ako i súhrnom riadiacich orgánov. Riadenie je pojmom, ktorý nemožno stotožňovať s pojmom verejná správa, i keď v oboch prípadoch ide o pojmy často zamieňané, nie však totožné. Ak *spravovanie* spočíva v plánovacích, organizátorských, rozhodovacích, exekutívnych a kontrolných činnostiach opierajúcich sa ťažiskovo o právnu normu a o využívanie ňou dovolených nástrojov, potom *riadením* rozumieme kormidlovanie, pilotovanie určitého relatívne uzatvoreného a na prospech dosiahnutia určeného cieľa nevyhnutne spolupracujúceho organického celku, ľudského kolektívu prostredníctvom širokej škály prevažne mimoprávných nástrojov, napr. príkazov, rozkazov, odporúčaní, usmernení, rád atď., pričom riadiaci subjekt vystupuje voči riadenému subjektu v rámci právom dovolených hraníc, avšak súčasne využíva aj iné metódy ovplyvňovania jeho činností. Riadenie považujeme za súčasť správnych činností vykonávaných orgánmi verejnej správy reprezentovanými ich riadiacimi pracovníkmi.<sup>2</sup> Procedúra riadenia spočíva v ukladaní povinností riadiacim resp. nadriadeným orgánom (osobou) riadeným resp. podriadeným osobám resp. orgánom a ich organizačným útvarom a následne v kontrolovaní ich realizácie, výkonu, keďže všeobecne platí zásada "kto riadi, ten aj kontroluje". Obsahom procesu riadenia je teda permanentné ukládanie povinností zo strany hierarchicky nadriadených subjektov hierarchicky podriadeným subjektom, ktoré sú adresátmi príkazov, nariadení. Účelom riadenia je pôsobenie na spoločenské vzťahy tak, aby bol zabezpečený chod a rozvoj určitého spoločenského organizmu. Riadením sa má teda zabezpečiť určitý poriadok resp. harmónia v spoločenských vzťahoch, určitá miera požadovanej organizovanosti riadených subjektov, má sa dosiahnuť určitá úroveň del'by práce a horizont miery jej efektívnosti, ako i konštitutívne stanovenie sociálneho postavenia, pracovnej pozície, funkčného miesta a úlohy človeka v spoločenských vzťahoch pulzujúcich

---

<sup>1</sup> NOSEK, V. a kol.: Malá encyklopedie vědeckého řízení. II.díl N – Z. 1.vydání. Praha : Naše vojsko, 1976, s. 142. Bez ISBN.

<sup>2</sup> Porovnaj s ADAMKOVIČOVÁ, B.: Regionálne analýzy a plánovanie. 1. vyd. Trenčín : Trenčianska univerzita Alexandra Dubčeka, Fakulta sociálno – ekonomických vzťahov, 2012, s. 100 an. ISBN 978 – 80 – 8075 – 575 – 1.

v určitom spoločenskom priestore. V spoločenskom organizme možno potom v zásade identifikovať riadiace procesy, ktoré môžeme klasifikovať ako :

- a) živelné riadenie,
- b) uvedomelé riadenie.

Pre typ *živelného (nevedomelého) riadenia* je charakteristická absencia výstupnej, záverečnej cieľavedomosti ľudského faktora a mechanizmus takto riadených spoločenských vzťahov funguje bez výraznejšieho vplyvu človeka. Príkladom živelného typu riadenia môžu byť napr. trhové vzťahy, vznikajúce, existujúce a zanikajúce bez sofistikovaného ovplyvňovania človekom v podmienkach liberálneho kapitalizmu. Živelné riadenie usmerňuje pohyb spoločenských vzťahov rozličnými smermi, akoby hviezdicovito, vlastné aktivity diverzifikuje, jeho postup je prevažne orientovaný rozporne, chaoticky, neraz protismerne, sprevádza ho voluntarizmus a spravidla nevedie k vytýčenému bodu, ktorého dosiahnutie umožňuje takúto procedúru považovať za ukončenú. Živelné riadenie nie je normované, organizované a ani inštitucionalizované, jeho objekt je do značnej miery samoregulovaný.

*Uvedomelé riadenie* je charakteristickou črtou vyspelej a fungujúcej ľudskej spoločnosti. Pre typ *uvedomelého riadenia* je charakteristické naviazanie potenciálneho vzniku, existencie, fungovania a zániku spoločenských vzťahov na bezprostredné a spravidla cieľavedomé ľudské konanie, na uvedomelé korekčné zásahy do mechanizmu ovplyvňovania ich formovania. Tento typ riadenia predpokladá teda existenciu uvedomelej a cieľavedomej činnosti zainteresovaných ľudí, orgánov a inštitúcií pôsobiacich v prostredí určitej ohraničenej spoločnosti. Riadenie však možno vnímať aj ako charakteristickú vlastnosť každej spoločnosti na ktoromkoľvek stupni svojho vývoja.

Z hľadiska formy podmieňujúcej proces riadenia môžeme tiež rozlišovať jednotlivé druhy riadenia, ako napr. *priame riadenie, nepriame riadenie, autoritatívne riadenie, demokratické riadenie, direktívne riadenie atď.*

Riadenie ako bezprostredná operatívna činnosť jednotlivcov má vo svojej podstate zakotvený taktický charakter, predstavujúci sústavné vydávanie formálnych aj neformálnych pokynov, smerníc, usmernení, výberových konaní, odporúčaní podriadeným organizačným zložkám vytvárajúcich štruktúru orgánu verejnej správy a ich zamestnancom. Zamestnanci orgánov verejnej správy môžu pritom vstupovať do vzťahov so štátom výlučne iba na základe príslušnej zákonnej úpravy regulujúcej okruh ich oprávnení a povinností voči štátu. V súlade so stanovenými požiadavkami predpísanými na výkon určitých správnych činností, umožňujú právne predpisy zatriedť ich podľa určitých klasifikačných kritérií do akýchsi stavovsko – byrokratických kategórií ( resp. okruhov, stavov), označovaných ako verejná služba (napr. rozlične kategorizovaní úradníci, odborní pracovníci) alebo štátna služba (napr. policajti, colníci, hasiči, záchranári), avšak určitá služobná kategória zamestnancov orgánov verejnej správy je voči týmto orgánom v pracovnom pomere (napr. šoféri, údržbári, upratovačky).

V systémoch tvoriacich verejný priestor spoločnosti riadenie teda vnímame ako určité, rozličnými väčšinovými záujmami determinované taktické realizovanie úloh orgánu verejnej správy. Prostredníctvom procesov označovaných ako riadenie dochádza k diverzifikácii a k následnej realizácii každodenných operatívnych úloh cielene ukladaných a stanovených personálnemu substrátu orgánov verejnej správy na základe aktuálne dominujúcej napr. politickej vôle, a to priamo orgánmi štátnej moci. **Riadenie** je ako *permanentný a neformálny proces* zložený z jednotlivých adresných úkonov riadiaceho subjektu, účelom ktorých je usmerňovať riadené subjekty, ovplyvňovať ich činnosť, metódy práce a ich rozhodovanie, pričom všeobecne **nemusi nevyhnutne preferovať iba verejný záujem**. Pri riadení podnikateľského subjektu má napr. verejný záujem druhotné, sekundárne postavenie, keďže primárnym je v podnikaní záujem podnikateľa. Tento záujem podnikateľa však nesmie byť v tak intenzívnom rozpore s verejným záujmom, aby pri jeho napĺňaní dochádzalo k

porušovaní právnych predpisov. Zmyslom podnikania je totiž dosahovanie zisku, avšak zmyslom výkonu verejnej správy je spokojnosť čo najširších vrstiev občanov s fungovaním spoločnosti. V rámci činnosti verejnej správy je tak aj pre riadenie realizované v jej priestore verejný záujem dominantnou požiadavkou spoločnosti. Teda, úkony tvoriace jednotlivé riadiace procedúry, spomedzi ktorých patrí medzi najvýznamnejšie organizovanie, evidencia a kontrola, možno integrovať do navzájom spojených ohniviek reťaze riadiaceho subsystému, ktorý vyúsťuje do zabezpečovania chodu iného uceleného systému, označovaného ako verejná správa. Riadenie je teda predovšetkým súhrnom organizačno – technických a sociálno – ekonomických postupov. Naproti tomu, verejná správa je nástrojom slúžiacim na zabezpečovanie a napĺňanie vytýčených spoločenských, politických a sociálno – ekonomických záujmov štátu. Ako určitý sled dejov má vo vzťahu k štátu strategické poslanie, keďže realizuje vnútorné aj vonkajšie funkcie štátu (napr. funkciu zabezpečovania verejných rozpočtových zdrojov a ich redistribúcie, vnútornej bezpečnosti štátu, jeho obrany a pod.). **Verejná správa** ako organizátorská, výkonná a nariaďovacia činnosť uskutočňovaná **vždy len vo verejnom záujme** teda predstavuje sústavu štátno – politického riadenia zameranú na bezprostrednú a praktickú realizáciu funkcií štátu, ale riadenie predstavuje každodenné ukladanie povinností, úloh, ako aj kontrolu ich plnenia, ktorých stanovovanie, vytyčovanie a realizovanie je nevyhnutné na to, aby bol zabezpečený bežný chod orgánu verejnej správy a jeho organizačných zložiek. Riadiace činnosti sú teda imanentnou, i keď len parciálnou súčasťou činností, ktoré označujeme ako verejná správa. Verejná správa je potom akceptovaná ako kvalifikovaná riadiaca činnosť osobitých štátnych orgánov *sui generis* uskutočňovaná vo verejnom záujme. Efektívne riadenie, ktorého súčasťou je aj kontrola, je determinantom a garantom bezporuchového chodu celého komplexu tvoriaceho mechanizmus verejnej správy.

Kontrola ako forma špecifickej parciálnej podpornej rozhodovacej činnosti, prostredníctvom ktorej sa zisťuje skutočný stav kontrolovaného subjektu resp. objektu a porovnáva sa so stavom žiadaným, žiaducim či predpokladaným, odhaľujú sa príčiny neplnenia rozhodnutí a nariadení vydávaných v procese riadenia a napokon sa na základe zisteného stavu vyvodzujú v jej rámci závery a stanovujú príslušné opatrenia, akceptuje a považuje sa za neoddeliteľnú súčasť procesu riadenia, pričom v záujme jeho účelného pôsobenia plní funkciu :

- a) poznávaciu,
- b) porovnávaciu,
- c) výchovnú,
- d) nápravnú,
- e) informačnú,
- f) represívnu.

V procese riadenia, a osobitne pri výkone jeho kontrolnej funkcie, sa do popredia dostávajú otázky zodpovednosti. Zodpovednosť znamená, že osoba alebo autorita, t.j. riadiaci a kontrolujúci subjekt, musí dokázať vysvetliť a obhájiť svoje konanie uskutočňované v procese riadenia pred inými subjektmi, predovšetkým nadriadenými, ale v princípe musí obstať aj pred riadeným a kontrolovaným objektom . V priestore Európskej únie sa totiž presadzuje zásada, že žiadna autorita by nemala byť oslobodená od kontroly a odborného preskúmania jej činnosti inými autoritami.

## 2. Kontrola ako historický jav

Kontrola nevznikla na základe rozmaru niekoho mocného. Nemá ani nadpozemský pôvod. Kontrolu si ako nevyhnutnosť priamo vyžaduje život. Je totiž zárukou, že každá ľudská činnosť, každý človek a každý ľudský kolektív naplňajú svoje poslanie v spoločnosti tak, aby svojim správaním a činmi nenarušovali súbežne pulzujúce spoločenské vzťahy a ich výsledné prejavy a produkty, ktoré akceptuje väčšina verejnosti. Kontrola je preto historickým javom.

Za jeden z prvých kontrolných systémov, ktorý ľudstvo na svoj život a životný rytmus nevyhnutne potrebovalo, môžeme považovať systém kontroly času. Bol to kvantifikačný ukazovateľ spotreby pracovného dňa, trvajúceho od východu Slnka do jeho západu, ktorým sa riadila všetka ľudská činnosť, ale predovšetkým práca, a to už v prehistorickom a predštátnom období vývoja ľudskej spoločnosti. Rezultátom, teda mierkou slúžiacou na kontrolu času v dlhšom časovom horizonte sa stal letopočet. Ten samozrejme nejestvoval jednotný pre celé ľudstvo, ale každý staroveký národ, každá civilizácia počítala roky od vzniku inej, len pre ňu všeobecne významnej či závažnej skutočnosti. Mohol to byť výbuch sopky, ohromné zemetrasenie, neobyčajne katastrofické záplavy, obrovské požiare, pre národ mimoriadne tragické vojny a podobne. Starovekí Egypťania tak napr. stanovili svoj letopočet ako formu kontroly vlastného času, vlastnej histórie, podľa doby panovania svojich panovníkov, faraónov.<sup>3</sup> Pretože boli poľnohospodárskym národom resp. etnikom, svoj rok členili podľa druhu vykonávaných poľnohospodárskych prác na 1. obdobie povodne, t. j. júl až október, na 2. obdobie sejby, t.j. november až február a na 3. obdobie žatvy, t.j. marec až jún. Zosyp úrody do kráľovských a verejných sýpok, jej rozdeľovanie, evidencia daňovníkov a splnených alebo nesplnených daňových povinností, ale aj iné činnosti a skutočnosti, napr. rozdeľovanie vojnovéj koristi, si vyžadovali dôslednú kontrolu, ktorú štát inštitucionalizoval.

Antickým Grékom učarovali športové záporenia uskutočňované pravidelne na bájnkej hore, sídle gréckych antických bohov zvanom Olymp, a podľa nej nazvané olymp(ij)ské hry. Mali pre ne mimoriadny spoločenský význam, a tak svoj historický čas počítali a kontrolovali podľa počtu zorganizovaných olympiád. Starí Rimanovia považovali za počiatok svojho letopočtu rok založenia Ríma. Kresťanský letopočet je podľa predpokladov chronológiu rokov, počínajúcou tridsiatym rokom panovania rímskeho cisára Augusta, v ktorom sa narodil Ježiš Kristus. Všetky tieto staroveké spoločnosti potrebovali kontrolu preto, aby mohli viesť riadny spoločenský, hospodársky, kultúrny život, verejný i súkromný. Tieto faktory sa premietli aj do života stredovekých predkov Slovákov.<sup>4</sup>

Správanie sa verejnosti ako aj jednotlivcov na verejnosti podlieha verejnej kontrole, ktorá sa uskutočňuje spravidla prostredníctvom činnosti orgánov verejnej správy. Verejná správa predstavuje sofistikovanú činnosť organizátorskú, výkonnú, podzákonnú a nariadenovaciu, ktorá je viazaná bezprostredne na právny poriadok štátu a na zabezpečovanie verejných záležitostí, zameraných na uspokojovanie potrieb a záujmov občanov. Ak akceptujeme tézu, že štát vznikol ako produkt historického vývoja, potom je logické, že rovnakým spôsobom sa formovali aj jeho vnútorné a vonkajšie funkcie a na základe potreby ich realizovania vznikali aj jeho aktivity, ktoré sa postupne sformovali do komplexu rôznorodých činností, nazývaných dnes verejná správa. Znamená to, že prostredníctvom tejto právom regulovanej špecializovanej činnosti, t. j. činnosti výkonnej, podzákonnej a nariadenovacej, musí verejná správa garantovať zákonnú realizáciu funkcií štátu paralelným naplňaním vlastných cieľov a úloh. Verejnú správu ako službu verejnosti poveruje vláduca politická moc a konštituovaná štátna moc naplňaním vopred plánovito stanovovaných úloh,

---

<sup>3</sup> V preklade znamená slovo "faraón" označenie veľkého domu, sídla, paláca panovníka, zástupcu boha.

<sup>4</sup> STEINHUBEL, J.: Nitrianske kniežatstvo. 1. vyd. Bratislava : VEDA . RAK, 2004, 575 s. ISBN 80 – 224 – 0812 - 3.

aby svoje vnútorné i vonkajšie funkcie mohol plniť demokratický štát tak, aby s jeho činnosťou boli spokojní predovšetkým jeho obyvatelia v duchu historicky proklamovaného hesla “štát pre verejné blaho”. Na to, aby tieto štátne – politickou mocou vytýčené úlohy bola verejná správa schopná a spôsobilá zvládnuť a efektívne plniť, štát vytvára podmienky na jej čo najoptimálnejšiu organizáciu a činnosť. Vytvára teda aj podmienky na výkon verejnej kontroly. Organizačná základňa verejnej správy sa pritom formuje vždy na základe zákona a jej jednotlivé organizačné zložky vykonávajú svoju činnosť tiež výlučne na základe zákona a vždy iba v súlade so zákonom resp. v súlade s platnou právnou úpravou. Činnosťou orgánov verejnej správy, teda aktivitami jednotlivých článkov organizačnej základne verejnej správy, sa vo všetkých štátnych útvaroch a vo všetkých historických obdobiach ich vývoja zabezpečuje vykonanie týchto zákonov, ich realizácia do každodenného života spoločnosti metódou aplikácie ich ustanovení na konkrétne spoločenské vzťahy. Podstatou vykonávania zákonov a realizácie právnych noriem orgánmi verejnej správy je teda každodenná aplikácia v nich obsiahnutých záväzných pravidiel správania sa subjektov na konkrétne spoločenské vzťahy, do ktorých vstupujú tieto subjekty práv a povinností, pričom jedným z týchto subjektov je vždy štát, reprezentovaný navonok týmito orgánmi štátu. Orgány verejnej správy tak vlastne “uvádzajú literu zákona do života” a prostredníctvom výkonu kontroly dohliadajú prakticky na jej napĺňanie. Avšak, pritom majú orgány verejnej správy prirodzene v takýchto spoločenských vzťahoch výnimočné postavenie, keďže svoju činnosť, osobitne nariadenia, opierajú o.i. aj o hrozbu štátnej donucovacej moci v prípade neakceptovania jej nariadení, ich ignorovania alebo priameho sabotovania ostatnými subjektmi týchto spoločenských vzťahov, čo neefektívnejšie odhaľujú práve kontrolné orgány. Popri iných nástrojoch štátu, odhaľovať a pomáhať odstraňovať takéto poruchy v spoločenských vzťahoch má tak práve inštitucionalizovaná kontrola. Kontrola je teda rovnako starý právny inštitút ako štát, je teda historickou kategóriou, ktorá vyplynula a vznikla priamo z potreby vládnucej vrstvy štát a jeho systémy mocensky ovládať a politicky na svoj prospech usmerňovať a využívať. Kontrola sa tak stala mocným, užitočným a súčasne spoločensky prijateľným nástrojom slúžiacim na zvládanie štátnických povinností vladárom, panovníkom resp. iným najvyšším mocenským orgánom v štáte a neskôr aj funkciou celého systému verejnej správy. Na to, aby bolo pôsobenie kontroly bezproblémové a jej výkon hladký, aj keď nie nekonfliktný, postupne v najvyšších štruktúrach štátneho mechanizmu dozrievali politické, právne, ekonomické a sociálne podmienky na to, aby následne vznikala celá sofistikovaná sieť ústredných aj regionálnych a miestnych inštitúcií, majúcich zakotvený v náplni svojej práce a ustanovený v okruhu svojich kompetencií aj výkon rýdzich kontrolných činností. Pôvodne vykonávali kontrolné činnosti v štáte všetky výkonné orgány popri svojej hlavnej činnosti. Panovník sám kontroloval svojich vazalov (napr. v Uhorsku údelné kniežatá), tí zasa svojich dvorských hodnostárov, atď. Až potom začal využívať iné úradné osoby zo svojho užšieho a neskôr aj širšieho okolia na kontrolovanie vlastných záležitostí a záležitostí iných subjektov. Vznikali rozličné súkromné funkčné miesta na dvore panovníka, ktoré sa neskôr zmenili na verejné posty v štátnom aparáte.<sup>5</sup> Vytvorila sa celá sústava úradníkov, ktorí plnili určené im úlohy a súčasne kontrolovali chod štátu v celonárodnom aj regionálnom meradle. Teda, to svedčí o fakte, že až neskôr začali vznikať špecializované kontrolné orgány na rôznych úrovniach štátneho aparátu.

Na zabezpečovanie zákonnej realizácie cieľov a úloh stanovených verejnej správe majú slúžiť určité opatrenia štátu majúce akýsi garančný charakter, ktoré označujeme ako **ZÁRUKY ZÁKONNOSTI VO VEREJNEJ SPRÁVE**. Ich poslaním je príslušnými nástrojmi a metódami garantovať (zaručovať) a následne zákonnými prostriedkami zabezpečiť funkčnosť sústavy verejnej správy, efektívnosť jej činnosti, právnosť resp. zákonnosť jej

---

<sup>5</sup> KINCL, J. a kol.: Všeobecné dejiny štátu a práva. 1. vyd. Praha : Panorama, 1983, s. 12 an. Bez ISBN.

výkonu a nestrannosť procesu rozhodovania, ako i jej všeobecnú akceptovateľnosť a vykonateľnosť týchto rozhodnutí. Sústavu záruk zákonnosti vo verejnej správe možno pritom demonštratívne prezentovať v tomto členení :

- a) kontrola verejnej správy,
- b) zrušenie, zmena, sistácia vadných správnych aktov a iných opatrení vo verejnej správe,
- c) uplatňovanie zodpovednosti za porušenie právnych povinností,
- d) priame donútenie smerujúce k splneniu právnej povinnosti.<sup>6</sup>

Z uvedeného je už na prvý pohľad zrejmé, že sústava záruk zákonnosti vo verejnej správe vznikla a vyvíjala sa postupne. Teda, ak je kontrola verejnej správy jednou z kľúčových a vývojovo aj prvotných elementov tejto sústavy, považujeme za neoddiskutovateľný názor, že aj kontrola vznikla a vyvíjala sa ako právny inštitút až potom, čo na to vznikli v spoločnosti určité, vari konkrétne podmienky, závislé na panujúcej spoločenskej klíme. Samozrejmé je, že kontrola v zmysle prirodzeného pozorovania, porovnávanía a vyhodnocovania výsledkov pozorovania určitého javu, predmetu alebo konania je odjakživa úplne prirodzenou vlastnosťou každého cieľavedomého správania sa resp. konania ľudského jedinca a dochádzalo k nej už dávno predtým, než ľudia túto aktivitu pomenovali kontrolou.

Že v prípade pojmu KONTROLA ide o v staroveku historicky vzniknutý *terminus technicus*, to potvrdzuje aj latinský pôvod koreňa tohto slovného pojmu. Kontrola sa v rámci spravovania štátnych záležitostí ujala v dobách, keď sa významné, štátnopoliticky dôležité informácie medzi vysokými štátnymi orgánmi reprezentovanými ich úradníkmi a ostatnými autoritami v štáte zapisovali na pergamenové listiny, ktoré sa navíjali, rolovali resp. stáčali do podoby zvitkov (zvitky, rolky) a vybavovali sa voskovými pečaťami ako identifikačnými a súčasne bezpečnostnými uzáverami, chrániacimi tajomstvo zaznamenaných správ. Aby sa zabránilo napriek týmto opatreniam možnosti rizika, že ako pravá bude adresátovi predložená falošná listina, zhotovil sa aj odpis pôvodiny, obyčajne dôveryhodným miestom (kláštor, kráľovská kancelária a pod.) alebo osobou (*homo regius*, teda kráľov človek). Listiny sa ukladali, archivovali na príslušných bezpečných miestach, najčastejšie tiež v konventoch, kláštoroch. Táto zabezpečovacia procedúra tak umožnila v prípade pochybností overiť pôvodnosť a pravosť predkladanej listiny jej porovnaním s jej archivovanou paralelou. Podstatou, jadrom pôvodnej činnosti garantujúcej vývoj právnych vzťahov v súlade s predkladanými listinami bolo teda ich porovnávanie navzájom, t.j. dvoch roliek textu: spisu a protispisu. To dokumentuje, že historicky a až dodnes je podstatou a zmyslom kontroly zabezpečovanie súladu deklarovaného stavu s reálnym stavom, vrátane stanovenia prostriedkov a ciest vedúcich k náprave.<sup>7</sup> Samozrejme, že výsledky kontroly majú byť súčasne podnetom na nápravu na základe ňou určených alebo odporúčaných opatrení. Kontrola je teda historický jav, prežívajúci do súčasnosti, avšak s perspektívou jej dlhodobého budúceho využívania ako účinného nástroja správy spoločenských vzťahov. Na území Slovenska zaznamenala dlhodobý vývoj a s ním súvisiace metamorfózy nielen jej inštitucionálna základňa, ale aj jej kompetencie. Za určité zárodočné prvky vykonávania z nášho dnešného pohľadu primitívnej verejnej kontroly možno považovať čati textu s informáciami, ktoré obsahujú dochované výsledné listinné správy o stave a výsledkoch činnosti určitých verejných inštitúcií a ich predstaviteľov, napríklad o stave opevnenia

---

<sup>6</sup> PRUCHA, P.: Veřejná správa a samospráva. 1. vyd. Praha : Vysoká škola aplikovaného práva, s. r. o., 2004, s. 83 – 84. ISBN 80 – 86775 – 03 – 8.

<sup>7</sup> Porovnaj HÚŠČAVA, A.: Poľnohospodárske miery na Slovensku. 1.vyd. Bratislava : Vydavateľstvo Slovenskej akadémie vied, 1972, 264 s. Bez ISBN.

komitátnych hradov, o počte brániacich ich ozbrojencov a o kvalite a kvantite ich výzbroje a výcviku, o množstve a stave na kráľovských pozemkoch vyťažených drahých kovov podľa banského práva, o razbe, rýdzosti a mase kráľovských mincí vydávaných do obehu podľa mincového práva, o situácii či stave panovníkovej pokladnice (*fiscus*) a štátnej pokladnice (*erarium*), ako aj o stave a pôsobení iných inštitúcií podriadených panovníkovej resp. inej štátnej moci.<sup>8</sup> Už v období raného feudalizmu sa na Slovensku zisťovali a vyhodnocovali informácie, ako napr. o stave financií, o pripravenosti branných zložiek, o správaní sa susedných štátnych útvarov, o pohyboch obyvateľstva a najmä cudzincov a podobne, za ktorými vidieť aj niektoré kontrolné aktivity vyvíjané najbližšími služobníkmi na pokyn panovníkov, ktorí ich poverovali rozličnými úlohami, a o ktorých museli svojho vládara informovať. Na získavanie informácií o predmetoch záujmu im slúžili predovšetkým tie nástroje, ktoré takýmto úradníkom poskytovala možnosť výkonu ich kontroly. Úradníci zhromažďovali najmä tie informácie, ktoré umožňovali účinnejšie riadiť resp. spravovať krajinu. A predovšetkým tie, ktoré zvyšovali potenciál jej bezpečnosti chrániaci ju pred agresiou zvonka.

Kontrola, čo sme už naznačili, ako prostá potreba a ako v podstate jednoduchá “preverovacia” činnosť, i keď je prirodzenou vlastnosťou človeka, však už nemohla postačovať kolektívom, skupinám obyvateľstva, a predovšetkým štátu na preverovanie skutočností, činností a iných objektov verejného záujmu, a preto muselo dôjsť k prirodzenému vytváraniu určitých kontrolných systémov. Pravda, ak vznikla na to vhodná situácia. K vytváraniu kontrolných systémov, a to už aj tých “primitívnych”, starovekých, však dochádzalo vždy až v súvislosti s rozvojom vzdelanosti, ktorej základ položilo objavenie písma. Odtiaľ už nebolo ďaleko k ďalšiemu civilizačnému posunu, k zdokonaľovaniu verejnej správy a k jej kontrole.

Inštitút kontroly, aj keď v inej podobe a s iným pojmovým označením, je teda historickou súčasťou riadenia a správy verejných záležitostí už od dôb ranej slovenskej štátnosti. Je zrejmé, že ako taký historicky nezanikne, iba ak spolu s ľudskou spoločnosťou organizovanou do politickej formy štátu.

### 3. Kontrola, jej pojem a podoby (formy)

KONTROLA je všeobecne považovaná za racionálny, komplexný a kompaktný proces vykonávania osobitého druhu kvalifikovaných činností, ktorých obsahom je kritické porovnávanie jestvujúceho stavu skúmaného predmetu s jeho predpokladaným stavom, smerujúcich k dosiahnutiu *súlady faktu s predpokladom*. Ako je z tohto konštatovania zrejmé, v prípade kontrolou zistených rozdielov medzi plánom (predpokladom) a stavom (faktom) je potom aktivita orgánov realizujúcich kontrolu sústredená na vyslovenie záveru, prečo a z akých dôvodov existuje tento nesúlad medzi hypotézou (predpokladaným stavom - plánom) a realitou (skutočným stavom - faktom), aké sú možnosti odstránenia identifikovaných defektov (nesúlady) vo vzťahu k týmto dvom veličinám charakterizovateľným ako očakávanie a skutočnosť, kto je zodpovedný za rozdiel medzi predpokladaným stavom a jestvujúcim skutočným stavom, aké opatrenia je potrebné prijať v záujme urýchleného konvalidovania tohto stavu a akými prostriedkami a nástrojmi je možné zabezpečiť ich realizáciu.

Skutočnosťou tiež je, že samotný pojem kontroly má mnohorozmerný význam. Používa sa rozlične a rozlične sa aj vykladá, charakterizuje a klasifikuje. V oblasti výkonu verejnej správy, ktorého súčasťou je aj kontrola a jej vykonávanie, pritom možno badať snahu

---

<sup>8</sup> Bližšie k histórii rozpočtového hospodárenia a k rozpočtovej kontrole napr. CHORVÁTH, J.: Základy rozpočtového práva. 1. vyd. Bratislava . Veda, 1984, 348 s. Bez ISBN. Porovnaj s HORVÁTH, Š. – VALACH, J.: Peňažníctvo na Slovensku do roku 1918. 2. vyd. Bratislava : Alfa, 1978, 151 s. Bez ISBN.

o jeho ucelené a čo najvystižnejšie vymedzenie. V renomovanej odbornej právnickej literatúre Spojených štátov amerických sa kontrola definuje ako “...oprávnenie či právomoc viesť, riadiť, dozerat', obmedzovať, regulovať, ovládať, spravovať alebo dohliadať. Spôsobilosť vykonávať usmerňovací alebo riadiaci vplyv na niečo.”<sup>9</sup>

Existencia inštitútu kontroly, ako sme už uviedli, má nesporne ešte staroveké korene. Z etymologického hľadiska, teda podľa náuky o pôvode a pôvodnom význame slova, pochádza zo združenia dvoch latinských slov, a to z výrazu “contra”, čo znamená proti, a z výrazu “rotulus”, čo doslovne znamená zvitok, priesvitka, protizápis, protilistina.<sup>10</sup>

Výraz kontrola sa považuje aj za zložené slovo francúzskeho pôvodu prameniaceho v latinskom jazyku, ktoré v súčasnej slovenčine vyjadruje jav resp. činnosť, ktorú môžeme nazvať : prehliadka, porovnanie, skúmanie, dohľad, dozor alebo internacionalizmom : revízia. Kontrola, francúzsky “contrôle”, znamená vlastne *rola proti roli* **alebo prenesene** úloha *proti* úlohe, či listina proti listine, podľa nášho názoru ale najvystižnejšie (jeden) *stav oproti* (inému, druhému) *stavu*. Takto sa vlastne vytvára vzťah dvoch alebo viacerých subjektov, a to kontrolujúceho s kontrolovaným či kontrolovanými, rola kontrolná resp. rola kontrolujúca s rolou kontrolovanou.

Akceptovanie kontroly v pôvodnom význame ako podvojného záznamu resp. písomnosti vyhotovenej v dvoch exemplároch v dlhšom časovom horizonte neumožňovalo do určitého obdobia v podstate prijímať ju ako bohatší, rozmanitejší a obsahovou náplňou pozmenený inštitút kreujúci sa pozvoľna v systém, aj keď v praxi postupne skutočne dochádzalo k rozširovaniu jej chápania, vnímania. Pôvodné chápanie kontroly iba ako procedúry zameranej na skúmanie a overovanie správnosti listinných záznamov, napr. účtov, však náhle prestalo spoločensky vyhovovať, keďže sa geometrickým radom začali rozmnožovať úlohy, ktoré boli nevyhnutne postavené pred rozširujúci sa a prehľbujúci sa systém verejnej správy, ktorá musela nutne a promptne reagovať na dynamicky sa dejúce zmeny prebiehajúce najmä v sociálnej a hospodárskej základni spoločnosti resp. štátu. Nové spoločenské pomery po nastolení kapitalistických výrobných vzťahov prejavujúce sa v prerozdeľovaní a v novom rozvrstvení vlastníctva a vzťahov s ním súvisiacich, v novom preformovaní sa existujúcich sociálnych vrstiev a skupín (napr. vznik triedy kapitálových vlastníkov a triedy proletárov) a z toho plynúcej liberalizácie celého komplexu ekonomických záujmov (napr. vznik slobodného trhu), objavila sa požiadavka na upevnenie nového systému verejnej správy, ktorá by mala nástup nových pomerov garantovať, avšak ktorá by bola súčasne dôsledne kontrolovaná zvnútra i zvonka. Preto sa do rozšíreného pojmu kontrola vtesnala aj postupne aj činnosť zameraná na skúmanie, zisťovanie, overovanie, pozorovanie, dohliadanie, dozorovanie, odstraňovanie nesúlady a jeho naprávanie, prípadne aj sankcionovanie.

V odbornej literatúre sa uvádza, že pojem kontroly má pritom iný vecný význam v kontinentálnom význame slova a iný v anglo – americkom význame slova.<sup>11</sup>

Podoby kontrolnej činnosti, teda kontroly v dynamickom chápaní slova ako univerzálnej a prierezovej aktivity špecifických a na kontrolu špecializovaných orgánov, sú variabilné, avšak vždy majú spoločné ciele, ktorých podstatou je *previerka* reality. Kontrolné činnosti ako parciálne súčasti všeobecných kontrolných aktivít môžeme teda chápať a vnímať predovšetkým v podobe (forme):

1. revízie,

---

<sup>9</sup> BLACK, H., C. : Blackuv právnický slovník I. 6. vyd. Praha : Victoria Publishing, 1993, s.311. ISBN 80 – 85605 – 23 – 6.

<sup>10</sup> KRAMÁŘ, K.: Kontrola ve veřejné správě. Díl. I. Díl I. 1. vyd. Karlovy Vary . Vysoká škola Karlovy Vary, o.p.s., 2005, s. 4. Bez ISBN.

<sup>11</sup> Napr. POMAHÁČ, R.: Průvodce veřejnou správou. 1. vyd. Praha : ISV nakladatelství, 1999, s. 64. ISBN 80 – 85866 – 42 – 0.



- 2.inventarizácie,
- 3.inventúry,
- 4.dozoru,
- 5.dohľadu,
- 6.audit,
- 7.inšpekcie,
- 8.hospitácie,
- 9.previerky,
- 10.rozboru,
- 11.kontrolného prieskumu.

Pojem latinského pôvodu REVÍZIA je zrejme užším pojmom než je pojem kontrola, resp. revíziu považujeme za súčasť výkonu kontrolných činností. Vychádzame z predpokladu, že etymologický pôvod slova revízia pramení v “re-”, čiže znova, opäť, a v “vizia, vizualizácia”, teda videnie, zobrazenie. Jej podstatou sú preskúmovacie aktivity revízora ako na výkon revízie oprávneného subjektu, ktorý v ich rámci skúma určité činnosti a javy, preveruje oprávnenosť konania a jeho obsah, preskúšava a preskúmava správnosť objektu revízie, dokladov, podkladov, ale aj funkciu a funkčnosť chodu napr. inštitúcie, podniku a jeho organizačných zložiek. Revízia, ak tento pojem chápeme v užšom zmysle slova ako “znovuvidenie”, vyjadruje podľa nášho názoru len proces opätovného vizuálneho resp. početového (numerického) overovania správnosti údajov uvedených v určitom dokumente a ich prípadné porovnanie so skutočným stavom, ktorý majú takéto údaje deklarovať. Revíziu teda nemožno s kontrolou *expresis verbis* priamo stotožňovať, v prípade týchto pojmov nejde o synonymá, keďže každá revízia je súčasne kontrolou, avšak nie každá kontrola musí byť aj revíziou.

Slovo INVENTARIZÁCIA má tiež latinské korene. Pochádza zo slova *inventus*, čo v slovensčine znamená *nájdenný*. Všeobecne ňou možno rozumieť procedúru, ktorej podstatou je zostavovanie súpisu majetku vo vlastníctve, držbe alebo evidencii určitého subjektu, predovšetkým fyzickej alebo právnickej osoby, vrátane orgánu verejnej správy, a porovnávanie jeho skutočného fyzického stavu s evidenciou podľa účtovných kníh resp. účtovných záznamov. Inventarizácia vyúsťuje do spísania záznamu o výsledkoch, v ktorých sa konštatuje množstvo, akosť, predchádzajúci a súčasný stav, spôsob využitia predmetu inventarizácie a pod., teda *nájdenného majetku*. Vykonávajú ju poverené osoby na základe a v súlade so špecifickými právnymi predpismi, pričom zisťujú skutočný (reálny) kvantitatívny príp. kvalitatívny stav hmotného majetku a nehmotného majetku podliehajúceho inventarizácii, ako aj jeho stav evidovaný v účtovných dokladoch prostredníctvom vykonania *inventúry*. Pri uskutočňovaní inventarizácie sa využíva najmä porovnávací (komparatívna) metóda s cieľom zistiť rozdiely a zabezpečiť ich usporiadanie.

INVENTÚRA je slovo latinského pôvodu. Vychádzame pritom z toho, že ide o zložené slovo, pričom “in -” znamená “v” a slovo “ventro” znamená “brucho, žalúdok, vnútro”. Ide teda o podobu vnútornej resp. vnútroorganizačnej kontroly smerujúcej na podstatu predmetu vykonanú veľmi podrobne a prísne, smerujúcu do vnútra predmetu inventúry, na jeho produkčnú základňu. Vo svojej podstate znamená spisovanie, evidenciu, spísanie inventára, zistenie stavu zásob (napr. tovaru) k určitému dňu. V prípade inventúry ide teda o spísanie (súpis) určitých hospodárskych skutočností spätých so zistením ich fyzickej alebo právnej existencie.

Rozlišuje sa *fyzická inventúra* a zisťuje sa ňou skutočný stav majetku alebo

záväzkov ak ide o hmotný majetok príp. aj ak ide o nehmotný majetok, ak to umožňuje jeho povaha, a tiež *dokladová inventúra*, ak ide o pohľadávky a záväzky, prípadne o iný majetok, pri ktorom nie je možné vykonať fyzickú inventúru.<sup>12</sup>

DOZOR predstavuje špecifický typ kontrolných aktivít, ktorých podstatou je sústavné odborné sledovanie a preskúmavanie objektu, predmetu kontroly odbornými orgánmi, ktoré môžu, ale nemusia nevyhnutne byť špecializovanými kontrolnými orgánmi. Dozor vykonávajú napr. orgány prokuratúry, ktoré nie sú špecializovanými kontrolnými orgánmi, teda orgánmi explicitne určenými na výkon kontrolných činností, avšak vykonávajú prokurátorský dozor, dozor prokurátora popri inej, základnej a zákonom im zverenej hlavnej činnosti. Dozorujúce orgány plnia taktické úlohy a sledujú aj v rámci svojej všeobecnej orientácie najmä konkrétne a krátkodobé ciele. Ak sa v praxi stretávame s pojmom správny dozor, majú sa spravidla na mysli činnosti, ktoré vykonáva orgán verejnej správy voči nej inak nepodriadeným osobám (fyzickým osobám, právnickým osobám). Štátny dozor nad verejno – právnymi resp. inými samosprávnymi korporáciami vykonáva v súlade s platnými právnymi predpismi jedna súčasť systému verejnej správy, t.j. štátna správa voči druhej časti systému verejnej správy, t.j. priamo voči samospráve, ktorá sa inak voči štátnej správe nachádza v autonómnom postavení.

Štát vykonáva dozor nad výkonom samosprávy ako osobitú procedúru kontroly na základe jeho ústavného resp. zákonného oprávnenia dozerať na to, ako samosprávne subjekty dodržiavajú právne predpisy ktorými sa ich činnosť musí riadiť a ktorými sú viazané. Rezultátom tejto procedúry je po zistení rozporu so zákonmi vydanie adresnej výzvy na urobenie nápravy, potom prichádza do úvahy pozastavenie výkonu nezákonného opatrenia orgánu samosprávy a ak ani následne nedôjde k požadovanej náprave zo strany samosprávy, dozorujúci orgán takéto nezákonné opatrenie samosprávy zruší.

DOHLAD ako elementárny prvok kontroly môže byť procesom inštitucionalizovaným, alebo neinštitucionalizovaným, formalizovaným alebo neformalizovaným, a preto ho možno vnímať tiež ako univerzálnejší prostriedok kontroly, stojaci nad vlastným kontrolným systémom. Jeho predmetom môžu byť všetky spoločenské vzťahy a ich subjekty, vstupujúce do vzájomných väzieb na základe akejkoľvek motivácie, a to nielen v priestore vnútroštátnom, ale i medzinárodnom. Predmet dohľadu má teda predovšetkým nehmotný charakter. Dohľad môžu realizovať v podobe stáleho dohľadu alebo nestáleho dohľadu (ad hoc) nad určitou činnosťou alebo správaním sa rozličné subjekty, predovšetkým medzinárodné, štátne, ale aj neštátne resp. mimovládne organizácie a inštitúcie. V každodennom živote štátneho organizmu či spoločenského organizmu sa realizuje napr. politický dohľad, spoločenský dohľad, ktorý nemusí byť realizovaný špecializovanými kontrolnými orgánmi, ale najmä univerzálnymi orgánmi verejnej správy, ktoré vykonávajú kontrolné činnosti iba ako strategickú úlohu. Sleduje univerzálnejšie strategické ciele a plní všeobecne formulované strategické úlohy stanovené pred orgány verejnej správy (napr. politický dohľad, účelom ktorého je sledovať vývoj spoločenských vzťahov a činnosť štátneho aparátu a ostatných subjektov, vrátane fyzických osôb, z hľadiska dominantného a dominujúceho politického záujmu). Dohľad nad správaním sa svojich členov vykonávajú aj Organizácia spojených národov a iné medzinárodné organizácie. Predmetom dohľadu orgánov Európskej únie sú jej členské štáty a činnosť a správanie sa ich verejných orgánov.

Slovo AUDIT, pochádzajúce z latinského slova *audio*, ktorého podstatou je pôvodne slovenské označenie *načúvania, výsluchu, vypočutia*, sa postupne transformovalo,

---

<sup>12</sup> Podrobnejšie v KRÁLIK, J. – ŠIMONOVÁ, J. a kol.: Heslár súkromného práva. Stručný výkladový slovník. 1. vyd. Bratislava : Akadémia Policajného zboru, 2007, s. 247 – 248. ISBN 978 – 80 – 8054 – 418 – 8.

jeho záber sa v podobe premietnutej do špecializovanej činnosti špecializovaného orgánu alebo inštitúcie rozširoval o ďalšie metódy skúmania predmetu kontroly, a to aj o matematicko – štatisticko – účtovný rozmer, aj o vizuálny rozmer.<sup>13</sup> Dnes je spomedzi jednotlivých označení jednotlivých druhov (prvkov) kontrolnej činnosti vari najfrekventovanejší, pričom býva realizovaný osobitým zákonom ustanovenými subjektmi vybavenými osobitnými oprávneniami (auditor, komora auditorov).

INŠPEKCIA je slovo latinského pôvodu, ktoré možno ako formu kontroly zjednodušene vymedziť slovenským slovom *prehliadka, skúmanie, nahliadanie, vyšetrovanie, pozorovanie*, a to vykonané výlučne oficiálne. Neoficiálna a neinštitucionalizovaná prehliadka akéhokoľvek predmetu kontroly nemôže byť považovaná za inšpekciu. V právnej praxi a v živote sa však dnes nemôže inšpekcia považovať iba za bežnú prehliadku, ale v širšom význame vyjadruje dôkladné a kritické skúmanie, vyšetrovanie a oficiálne testovanie.<sup>14</sup>

HOSPITÁCIA je tiež slovo latinského pôvodu. *Hospites*, to sú v stredovekom Uhorsku sa usádzajúci cudzí obchodníci, teda hostia, *hospitator*, to je hosťiteľ. Hospitácia znamená teda toľko, čo návšteva spojená s vypočutím si či náčuvom hosťa, návštevníka nejakého konkrétneho procesu vyučovania. Uskutočňuje sa návštevou vyučovacieho procesu uskutočňovaného jedným učiteľom (tiež adeptom učiteľského povolania, študentom) iným učiteľom na účely získania pedagogických, didaktických skúseností, prípadne ide o účasť nadriadeného orgánu na výučbe za účely preverenia kvalitatívnych a iných parametrov výučby a vyučujúceho, vrátane overenia miery zainteresovanosti, pripravenosti a aktivity vyučovaných na realizácii pedagogicko – výchovného procesu. Hospitácia má teda verifikačné a súčasne aj kontrolné poslanie.

PREVIERKA je formou kontroly, ktorá má za úlohu z hľadiska vzájomnej súvzťažnosti preskúmať a analyzovať všetky javy a procesy na ktoré sa kontrolné aktivity upnú, čiže môže mať neobmedzený obsah, rozsah a spektrum postupov. Stanovenie cieľového zamerania, obsahu, rozsahu a postupov uplatňovaných previerkou závisí výlučne na kontrolujúcom subjekte alebo na jemu nadriadenom orgáne, na jeho úlohách, predpokladoch a očakávaniach. Previerka sa orientuje nielen na minulé a súčasné javy a procesy, ale i na možné budúce metamorfózy kontrolovaného objektu. Previerke možno podrobiť vonkajšie aj vnútorné vzťahy kontrolovaného systému.

ROZBOR má ako forma kontroly uplatňovanej kontrolnými systémami na základe sumy zhromaždených informácií o objekte kontroly objektívne zistiť, posúdiť a vyhodnotiť výsledky dosiahnuté kontrolovaným objektom a zároveň preveriť aj vzájomné súvislosti determinujúce tieto jeho finálne výsledky. V rámci rozborovej kontrolnej činnosti kontrolné orgány používajú najefektívnejšie prácu metódou analýzy a syntézy získaných informácií, ale svoje poznatky spravidla dopĺňajú do podoby komplexnejšej globálnej informácie dotváranou prostredníctvom zhromažďovania poznatkov aj z iných informačných zdrojov a štruktúr.

KONTROLNÝ PRIESKUM je považovaný za špecifickú podobu kontroly. Jeho obsahovou náplňou je predovšetkým výkon operatívnej a orientačnej kontroly. Zacielený je

---

<sup>13</sup> V tejto súvislosti upozorňujeme na právnický výrok latinského pôvodu deklarujúci základné pravidlo občianskeho procesu "*audiatur et altera pars*", ktorý znamená "*nech je vypočutá aj druhá strana*". Prezentuje jednu stránku zásady rovnosti strán, účastníkov civilného konania.

<sup>14</sup> BLACK, H., C. : Blackuv právnický slovník I. 6. vyd. Praha : Victoria Publishing, 1993, s. 734. ISBN 80 – 85605 – 23 – 6.

predovšetkým na objektívne posúdenie stavu a vývoja tých objektov kontroly (skutočností, procesov, činností, javov), ktoré sú ako vzorka, vzorová podmnožina excerpované z určitého ohraničeného komplexu (množiny), a to nie svojvoľne, ale výlučne podľa stanoveného zamerania a sformulovaných úloh uložených kontrolujúcemu subjektu.

Jednotlivé podoby resp. formy kontroly predstavujúce určité charakteristické kontrolné procedúry, postupy, zamerania atď., ktoré tu demonštratívne uvádzame, sú však podľa niektorých autorov výlučne iba osobitými prístupmi k predmetu kontroly, zdôrazňujúcimi vlastne iba prioritu určitej metódy kontroly, účelovú iniciatívu určitého subjektu tvoriaceho spolu s inými oprávnenými subjektmi inštitucionálnu základňu kontroly, špecifickú resp. špecializovanú kontrolnú činnosť charakterizovateľnú z konkrétneho zvoleného uhla pohľadu kontrolujúceho subjektu na kontrolovaný predmet kontroly a pod. Pod pojmom kontrola teda možno v každodennom živote identifikovať rozlične označované činnosti, majúce z hľadiska formy a účelu rozličnú realizačnú podobu, avšak vždy rovnaký finálny výstup – na základe porovnania status quo s daným predpokladom o zistené fakty podopreté vyslovenie záväzného konečného záveru (súdu) o aktuálnom stave predmetu kontroly a o možných cestách vedúcich k jeho náprave.

Kontrola však môže mať aj iné, než už uvedené podoby resp. formy, ako aj pojmové označenie. Činnosti, ktoré sa označujú ako *kolacionovanie*, *certifikovanie*, *cenzúra*, *verifikovanie* (*overovanie*) sú vo svojej podstate totiž rovnako určitou výslednicou uskutočňovanej formy kontroly vybraného objektu, výsledkom špecifického kontrolného procesu zameraného na určitý objekt, na skúmanie, overovanie a porovnávanie jeho skutočného stavu s predpokladaným (napr. text písomného záznamu, parametre výrobku, potvrdenie pravosti, pôvodu veci a pod.).

*Kolacionovaním* sa chápe a označuje procedúra, ktorej obsahom je porovnávanie kópie textu s originálom, jeho pôvodinou. Cieľom tejto činnosti je zistiť vernosť kópie, ohaliť prípadné nezrovnalosti v písomnom zázname. Koláciou je správa, ktorú vypracoval príslušný úradník, ktorý kolacionovanie textu uskutočnil. Kolacionovanie textu sa v systéme chodu štátneho mechanizmu uplatňuje napr. v procese porovnávania písomného záznamu realizovaného počas zasadania pléna Národnej rady Slovenskej republiky s audiovizuálnym záznamom uskutočňovaným paralelne s vyhotovovaním písomného zápisu.

*Certifikáciou* rozumieme *potvrdenie*, *osvedčenie*, a to prostredníctvom formálneho písomného vyhlásenia, potvrdzujúceho nejaké skutočnosti. Ide o právny úkon, ktorým sa takéto osvedčenie udeľuje, alebo sa ním potvrdzuje aspoň existencia takéhoto potvrdenia.

*Cenzúra*, slovo latinského pôvodu, dnes internacionalizmus, označuje v slovenčine *proces* skúmania obsahu písaných a tlačených prejavov, kníh, divadelných a filmových kusov, hier a iných verejných produkcií so zreteľom na politické, štátne, spoločenské, mravné, etické a iné verejné záujmy, t. j. prísne dohliadanie, dozorovanie, skúmanie, ako aj *sústavu cenzorských orgánov*, ktoré majú takéto činnosti vo svojej kompetencii. V prípade cenzúry ide prakticky či spravidla vždy iba o formu ideologickej alebo politickej kontroly veľmi starej historickej proveniencie. V Slovenskej republike pôsobili národné cenzorské orgány v rámci československého systému cenzorskej kontroly. Ako formálne funkčný systém ideologickej kontroly pôsobili na území Československa vlastne až do roku 1990 v štruktúre Federálny úrad pre tlač a informácie, Český úrad pre tlač a informácie a Slovenský úrad pre tlač a informácie. V slovenských podmienkach vykonával úlohy ústredného štátneho cenzora osobitý úrad, a to pod názvom Slovenský úrad pre tlač a informácie, ktorý bol republikovým ústredným orgánom štátnej správy, a de facto vykonával prierezovo štátny (stranícky, politický, odborný) dohľad nad sústavou informácií šírenými uvedenými médiami a mediálnymi nosičmi, ako aj nad ich celkovými aktivitami, vrátane podielu na zložení ich personálneho substrátu a zahraničnými kontaktmi.

*Verifikácia* čiže overenie spočíva v potvrdení správnosti, pôvodnosti, pravdivosti alebo autenticity určitej skutočnosti napr. prostredníctvom prísahy, čestného vyhlásenia a pod. Cieľom takéhoto overenia je zabezpečiť *dobrá vôľu* obsiahnutú v tvrdení alebo výpovedi strany. V účtovníctve ide o procedúru, ktorej poslaním je zdôvodniť zápisy zaznamenané v účtovníctve, v účtovných knihách a ostatných účtovných dokumentoch.

#### 4. Charakteristika kontroly

V systémoch verejnej správy sa v dôsledku uplatňovania politicky prevládajúcej koncepcie centrálného riadenia spoločenských systémov historicky, a to nielen v 20. storočí, ustalovala a následne petrifikovala taká situácia, ktorá prakticky dosiaľ neumožňuje občanovi, ba ani časti vrcholového, väčšine stredného a prakticky okruhu celého nižšieho manažmentu verejnej správy dôkladne sa oboznamovať s aktuálnymi problémami a podieľať sa priamo aj na ich riešení, a teda ani kvalifikovane posúdiť, ako sú plnené spoločnosťou stanovené úlohy, ktoré priority možno považovať za akceptovateľné a ako účinne systém verejnej správy využíva poskytované mu prostriedky. Požiadavkou doby je preto snaha, aby ekonomické myslenie preniklo do výkonu verejnej správy. Dosiahnutiu tohoto cieľa mali napomôcť aj reformy systémov verejnej správy, a osobitne kontrolných systémov. Mala sa teda zmeniť ako charakteristika, tak aj charakter kontrolných systémov pôsobiacich v jednotlivých systémoch spoločnosti. Mimoriadne aktuálnou sa ale stala požiadavka revitalizácie kontrolných systémov verejnej správy po roku 1990.

Všeobecne možno 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 odchýlky skutočného stavu od predpokladaného stavu, a prípadne zabezpečiť aj ich zosúladenie. Kontrola súčasne predstavuje imanentnú súčasť procesov spoločenského riadenia. Možno ju preto charakterizovať na základe určitých kritérií, ktoré sú zakódované v princípoch diferenciacie 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 je súčasťou výkonnej moci, teda jednej z troch základných zložiek verejnej (štátnej) moci, ktorú vytvára ZÁKONODARNÁ MOC, VÝKONNÁ MOC, SÚDNA MOC.<sup>15</sup> Všeobecne môžeme hovoriť aj o KONTROLNEJ MOCI ako o systéme prierezovo zasahujúcom a súčasne aaj vlastnom všetkým uvedeným systémom štátnej moci. To znamená, že kontrolná moc je súčasťou ako zákonodarnej moci, tak aj výkonnej moci a súdnej moci.

Kontrolu vo verejnej správe, chápanú aj ako jej subsystém, aj ako jej nástroj slúžiaci na ozdravovanie spoločenských vzťahov, možno charakterizovať jej vlastnými črtami ako :<sup>16</sup>  
–spoločensky žiaducu a nevyhnutnú preventívnu činnosť,  
–spoločnosť a spoločenské vzťahy ochraňujúcu činnosť,

<sup>15</sup> KING, P., J.: "Montesquiehu politická teória má metafyzické základy a jej najvýznamnejšia téza sa týka delby 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.

<sup>16</sup> BALKO, L., BABČÁK, V. a kol.: Finančné právo. 1. vyd. Bratislava : Poradca podnikateľa, 2006, s. 93 an. ISBN 80 – 88931 – 53 – 3., kde v autentickom texte spoluautor diela prof. Jozef Králik venuje prioritnú pozornosť problematike finančnej kontroly komplexne.

- aktívnu službu spoločnosti vykonávanú v súlade s právom,
- činnosť vyhradenú špeciálnym orgánom,
- uvedomelú sofistikovanú činnosť,
- činiteľ nápravy a odstraňovania nesúladu,
- nástroj boja proti kriminalite,
- špecializovanú funkciu verejnej správy.

Kontrola ako sofistikovaná mnohvrstvová a právnymi predpismi ohraničená aktivita verejných orgánov slúžiaca oprávneným záujmom a životným potrebám verejnosti, typická vlastnými charakteristickými črtami, napĺňa prostredníctvom nich súčasne verejnosťou očakávané a požadované spoločenské objednávky, ktoré uskutočňuje tak, že sa prejavuje ako:

### *SPOLOČENSKY ŽIADÚCA A NEVYHNUTNÁ PREVENTÍVNA ČINNOSŤ*

Prevenčia spoločnosti pred negatívnymi javmi je nesporne všeobecne akceptovanejšia a na uvoľňovanie spoločenských zdrojov menej náročná a preto v konečnom dôsledku aj efektívnejšia aktivita verejných orgánov, než je tá ich aktivita, ktorá musí byť ex post zameraná na následné odstraňovanie následkov vznikajúcich na základe porušovania žiadúceho vývoja spoločenských vzťahov. Spoločenské škody, ktoré je možno tiež finančne vyčíslieť a ktoré sú výsledkom konaní vznikajúcich na báze protispoločenských aktivít, má napomáhať znižovať či priamo eliminovať práve dôsledná verejná kontrola, vrátane kontroly verejnej správy a kontroly vo verejnej správe. Z uvedenej klasifikácie všeobecne vyplýva poznatok, že kontrolu nemožno v žiadnom prípade vnímať ako trest, ako sankciu sui generis, ale výlučne iba ako celospoločensky potrebnú, želanú a želateľnú aktivitu upriamenú na odstraňovanie nedostatkov v chode spoločenského mechanizmu. Preto je základnou črtou (a súčasne poslaním) kontroly prevencia, účinné predchádzanie negatívnym javom, a verejná kontrola sa teda práve preto musí formovať ako spoločensky žiadúca a nevyhnutná, štátom podporovaná a garantovaná preventívna činnosť. Predchádzanie spoločnosť poškodzujúcim konaniam a javom je črtou zdravej a prosperujúcej spoločnosti, v živote ktorej má významné miesto fungujúci samokontrolný mechanizmus a sebakontrola personálneho substrátu všetkých orgánov verejnej správy, osobitne štátnej správy.

Preventívna kontrola má predchádzať budúcemu možnému vzniku podmienok smerujúcich k narušeniu predmetu kontroly, a to preverením bezporuchovosti jeho stavu *vopred*, utvrdením sa o jeho súlade s predpokladaným stavom.

### *SPOLOČNOSŤ A SPOLOČENSKÉ VZŤAHY OCHRAŇUJÚCA ČINNOSŤ*

Po opomenutí alebo zanedbaní prevencie, ochrana spoločnosti a spoločenských vzťahov prostredníctvom kontroly môže vyústiť do finálnych záverov kontrolných orgánov, umožňujúcich resp. podnecujúcich odštartovanie procesu následného odstraňovania už spôsobených divergencií a defektov, objavujúcich sa v súvislosti s preverovaním stavu kontrolovaného objektu. Kontrolou sa majú vytvárať podmienky na odhaľovanie nedostatkov v predmete kontroly, ako aj na ich odstránenie. Úlohou kontrolných orgánov je o.i. prostredníctvom zisťovania a definitívneho zistenia skutkového stavu objektu resp. predmetu kontroly ochraňovať právnu základňu štátu, právne istoty občanov, teda garantovať aj prostredníctvom adresovania podnetov na nápravu kompetentným orgánom štátu a verejnej správy optimálnu mieru ochrany záujmov celej spoločnosti a stability spoločenských vzťahov. V týchto súradniciach kontrolu možno vnímať aj ako následnú spoločnosť a jej členov ochraňujúcu činnosť, umožňujúcu odhaľovať rozpor medzi skutočným stavom (realitou) a predpokladaným stavom (deklaráciou) objektu kontroly, ktorý je všeobecným resp. verejným

záujmom chránený.

Výkonnosť kontrolných systémov pôsobiacich v systémoch verejnej správy nesmie v žiadnom prípade poškodzovať spoločnosť a spoločenské vzťahy, ale práve naopak, musí pôsobiť výlučne iba v záujme jej zdokonaľovania a vylepšovania, čím vlastne tieto inštitúty bezprostredne ochraňuje pred možnými deformáciami. Na to ale štát musí vytvárať predovšetkým príslušné politické, právne, personálne a ekonomické podmienky.

## AKTÍVNU SLUŽBU SPOLOČNOSTI VYKONÁVANÚ V SÚLADE S PRÁVOM

Pre kontrolu ako racionálnu a sofistikovanú činnosť vykonávanú vo verejnom záujme je charakteristická črta, prezentujúca ju ako aktívnu službu spoločnosti vykonávanú v súlade s právom, ale aj s medzinárodnými záväzkami štátu. Kontrolný proces je uvedomelo riadeným procesom, uskutočňovaným podľa záväzných pravidiel a overených postupov, pričom je súhrnom procedúr cieleným na predchádzanie alebo odstraňovanie spoločensky nežiadúcich prvkov z verejného života. Kontrola všeobecne a kontrola vo verejnej správe osobitne tak reprezentuje základnú službu vykonávanú aktívne spoločnosťou na prospech spoločnosti. Nejde pritom o svojvoľne si privlastnenú kompetenciu orgánov verejnej správy, ale výsostne o nevyhnutnú potrebu, zabezpečujúcu všeobecný programovaný pohyb spoločnosti, jej historické napredovanie. Jej napredovanie pod verejnou kontrolou verejnosti slúžiacich verejných orgánov je však možné iba v tom prípade, ak je verejná kontrola kreovaná a realizovaná v súlade s právom, ak je vykonávaná ústavne, na základe všeobecne záväzných právnych predpisov a medzinárodno – právnych noriem. Tak nemôže potom dochádzať pri výkone verejnej kontroly k porušovaniu ľudských práv jednotlivcov, ani k narušovaniu chodu spoločnosti ako celku retardačnými zásahmi do jej rozvoja. Kontrola teda slúži napredovaniu spoločnosti, ak neodporuje právu. Stáva sa nástrojom riadenia verejného života a prostriedkom účinného ovplyvňovania života verejnosti. Je samozrejmé, že kontrola nepredstavuje pasívny a nikomu a ničomu neslúžiaci systém iba akoby uložený kdesi na okraji systémov verejnej správy, ale vyznačuje sa práve mimoriadne vysokým stupňom aktivity a sociálnej servientnosti.

## ČINNOSŤ VYHRADENÚ ŠPECIÁLNYM ORGÁNOM

Všeobecne možno konštatovať, že kontrolu v najširšom zmysle slova môže vykonávať ktokoľvek, voči čomukoľvek alebo komukoľvek, akokoľvek, kedykoľvek, a to samozrejme vrátane sebakontroly. Takáto kontrola, resp. vyvinutá aktivita za ňu považovaná, však nie je nevyhnutne inštitucionalizovaná. Zjednodušene možno toto tvrdenie dokumentovať na jednoduchom príklade. Pretože v bežnom chápaní človek vníma mnohé, neraz iba podvedome vykonávané činnosti ako kontrolu, keď za ňu považuje napr. sporadické či systematické kontrolovanie si, preverovanie si napĺňania vlastného programu dňa prostredníctvom prostého vizuálneho zaevidovania plynutia času napr. zbežným pohľadom človeka na náramkové hodinky, prirodzene neočakáva, že by takúto aktivitu na jeho prospech musela nevyhnutne zaň vykonávať nejaká špecializovaná inštitúcia. Takáto, neraz iba mimovoľná činnosť človeka teda nie je kontrolou v pravom zmysle slova, ale iba akútnym zberom informácií o nejakom aktuálnom jave. Verejná kontrola je však smerovaná do celého komplexu spoločnosti, pričom môže byť zo strany verejnosti adresovaná orgánom verejnej správy na jednej strane, a na druhej strane môže byť z pozície orgánov verejnej správy adresovaná ostatným článkom spoločnosti, vrátane verejnosti. Potenciálne najefektívnejšou je tá kontrolná činnosť, ktorú vykonávajú na prospech verejnosti špecializované verejné orgány, najmä špeciálne kontrolné orgány verejnej správy, disponujúce primeranou dávkou

profesionalitu.

Verejná kontrola je však činnosť vykonávaná nielen špeciálnymi orgánmi, ale aj orgánmi verejnosti majúcimi neformálny charakter, ako sú napr. rozličné občianske záujmové spoločnosti a združenia. Takáto diverzifikácia kontrolných aktivít je nesporne spoločensky žiadúca, avšak v prípade takýmito subjektmi vykonávanej kontroly je nevyhnutné počítať s nižšou mierou efektívnosti kontroly a miery pravdivosti jej výsledkov a záverov, predovšetkým vzhľadom na absenciu dostatočnej miery profesionality tzv. neformálnych orgánov kontroly. V systéme verejnej správy je však žiadúce dosiahnuť taký právny a faktický stav, aby v prípade výkonu kontroly orgánmi verejnej správy išlo o činnosť vyhradenú špeciálnym orgánom, ktoré jediné sú všestranne pripravené úspešne realizovať kontrolné aktivity v priestore jednotlivých systémov verejnej správy.

## UVEDOMELÚ SOFISTIKOVANÚ ČINNOSŤ

Kontrolu vo verejnej správe považujeme výlučne za uvedomelú sofistickovanú činnosť, ktorú nemôžu úspešne uskutočňovať nekvalifikovaní pracovníci nešpecializovaných kontrolných orgánov. Kontrolné orgány pripravujúce a realizujúce príslušné kontrolné podujatie musia kontrolné postupy nevyhnutne vopred predvídať, plánovať, časovať, následne uvedomelo uskutočňovať, ak chcú dosiahnuť stanovené ciele kontroly. Podstatným predpokladom efektívneho výkonu kontroly je subjektívny faktor, t.j. odborná zdatnosť kontrolujúceho subjektu, dôkladné poznanie fungovania kontrolovaného objektu, profesionálna príprava kontrolného orgánu a najmä detailné ovládanie postupov riadiacej práce. Neodborná, metodicky nezvládnutá, teda aj keď pripravená a uvedomelá, avšak nesofistikovaná kontrolná činnosť môže dokonca deklasovať postavenie a podmieniť stratu rešpektu, ktorým spravidla disponujú nadriadené orgány vykonávajúce kontrolu a znížiť autoritu celého kontrolného orgánu, t.j. nielen odborného pracovníka vykonávajúceho kontrolu.

Podmienkou vykonávania kontrolnej aktivity ako uvedomelej a sofistikovanej činnosti v systémoch verejnej správy je stupeň kvalifikovanosti kontroly. V podstatnej miere ju podmieňuje odborná kvalifikácia príslušný kontrolovaný objekt kontrolujúcich subjektov. *Kvalifikácia* predstavuje súhrn a dosiahnutý stupeň schopností, spôsobilostí a akosti duchovného a fyzického potenciálu fyzickej osoby, umožňujúcich jej vykonávať určité činnosti. Mimoriadne požiadavky sa na kvalifikáciu personálneho substrátu kladú v systémoch verejnej správy, ale predovšetkým v kontrolných systémoch, ktoré si vyžadujú vysokú profesionálnu a osobitne morálnu pripravenosť ich zamestnancov na výkon svojich pracovných aktivít (napr. pri výkone daňovej kontroly).

## ČINITEĽ NÁPRAVY A ODSTRAŇOVANIA NESÚLADU

Kontrolu vo forme špecifickej dynamickej riadiacej činnosti uskutočňovanej orgánmi verejnej správy možno vnímať, a to predovšetkým zo strany verejnosti, ako rozhodujúci očakávaný buď univerzálny, alebo špecializovaný činiteľ nápravy zistených rozporov a diferencií vlastných kontrolou preverovanému subjektu, a tiež ako determinujúci činiteľ resp. nástroj slúžiaci ako základňa na odstraňovanie kontrolou zisteného nesúladu ex post. Významnou funkciou kontroly je totiž práve jej nápravná funkcia, ktorej cieľom je na základe kritického rozboru a syntetizovania získaných poznatkov o objekte, ich porovnania a vyhodnotenia, odhaliť rozpornosti v podstate a činnosti kontrolovaného objektu a zabezpečiť odstránenie zisteného nesúladu v štruktúre kontrolovaného objektu, teda uviesť kontrolovaný objekt do požadovaného stavu. Ak kontrolný systém nefunguje v systémoch verejnej správy



tak, aby bol schopný poukázať na nevyhnutnosť nápravy zistených nedostatkov a na potrebu uskutočniť neodkladné kroky odstraňujúce nesúlad zistený v softvérovej a hardvérovej výbave korpusu kontrolovaného objektu, potom sa kontrola stáva spoločensky ničotnou, a nefunkčný verejný kontrolný systém zbytočne drahým luxusom a enormnou záťažou pre verejné rozpočty.<sup>17</sup>

## NÁSTROJ BOJA PROTI KRIMINALITE

Kontrolou sa má v zásade zabezpečiť potrebný poriadok v spoločenských a iných vzťahoch prostredníctvom aplikácie príslušných právnych noriem, použitia stanovených pravidiel, využitia vybraných metód práce, postupov a foriem. Výkon kontrolnej činnosti je preto všeobecne považovaný za jednu z hlavných povinností riadiacich subjektov opierajúcich sa o racionálne plánovanie vývoja riadených systémov a o dôslednú všeobecnú *evidenciu* rozhodujúcich skutočností vzťahujúcich sa k riadeným objektom. Prostredníctvom takto získaného okruhu poznatkov o stave kontrolovaného objektu či predmetu možno zhromaždiť objektívne informácie aj o kvalite a kvantite činnosti resp. nečinnosti predmet kontroly spravujúceho subjektu a adresne stanoviť príslušný podiel zodpovednosti za zistený stav. V rámci vyhodnocovania výsledkov kontroly možno dôjsť k záverom, umožňujúcim vykonať príslušné opatrenia, aby sa nežiadúci stav konvalidoval a prípadne aj sankcionoval. Kontrola, keďže jej zmyslom je kritický rozbor skutočného stavu objektu kontroly a odstránenie ňou zistených nedostatkov v stave vecí, sa tak stáva súčasne nástrojom boja proti kriminalite.<sup>18</sup> Kriminalita, čiže zločinnosť, ako spoločenský jav predstavuje súhrn trestnej činnosti klasifikovanej podľa určitých kritérií do stanovenej štruktúry, spáchanej v určitom priestore a v určitom čase. Kontrola a kontrolný systém vystupujú spoločne ako jedna z účinných bariér chrániaca významnú časť spoločenských vzťahov pred atakmi zo strany zločinu (napr. v systéme verejnej správy kontrola plní úlohy nástroja prostredníctvom ktorého sa dá účinne bojovať predovšetkým proti korumpovaniu personálnej základne verejnej správy, proti rozličnými metódami uskutočňovanému rozkrádaniu verejných finančných prostriedkov atď.). Prostredníctvom kontroly dochádza práve najčastejšie k odhaľovaniu zločinu zahniezdeného v systémoch verejnej správy.

## ŠPECIALIZOVANÚ FUNKCIU VEREJNEJ SPRÁVY

Vo všeobecnosti sa za *funkciu* považuje duchovne motivovaná aktivita, ktorej obsahom je stanovenie cieľov, metód činnosti, voľba prejavov a verifikácia spôsobilosti nositeľa určitých vlastností podnecovať a podmieňovať určité správanie určitého systému. Pokiaľ máme na mysli napĺňanie *špecializovanej funkcie*, znamená to, že spomenutý nositeľ má špeciálne postavenie v danom systéme, je vybavený komplexom špeciálnych vnútorných dispozícií (napr. kvalifikačných, organizačných, personálnych, technických) a súčasne je spôsobilý a oprávnený tieto svoje špeciálne vlastnosti do reality inkorporovať a kriticky dosadzovať preto, aby takýto systém potenciálne konvalidoval. Je potom zřejmé, že ako

---

<sup>17</sup> Porovnaj s KAŠPAROVSKÁ, A. - KRÁLIKOVÁ, K. - KRÁLIK, J.: Daňová správa a vliv přímých daní na domácnosti v České republice v roce 2006. In: Výkonnost veřejnej správy – aktuálne problémy. Zborník z medzinárodnej virtuálnej interdisciplinárnej vedeckej konferencie konanej v októbri 2008. 1. vyd. Bratislava : Akadémia Policajného zboru, 2008, s. 41 – 71. ISBN 978 – 80 – 8054 – 460 - 7

<sup>18</sup> KRÁLIK, J. : Finančná kontrola – metóda boja proti korupcii. In.: Sborník. Aktuální problémy veřejnej správy ve středoevropských zemích sdružených v Evropské unii (s akcentem na problémy korupce). II. Mezinárodní virtuální vědecká konference 2006. 1. vyd. Kunovice : Evropský polytechnický institut, 2006, s. 41 – 53. ISBN 80 – 7314 – 106 – X.

súčasť systému verejnej správy a súčasne i riadenia ostatných spoločenských systémov *kontrola predstavuje aj špecializovanú funkciu verejnej správy*, ktorú jej orgány vykonávajú v rámci procesu riadenia a usmerňovania spoločenských vzťahov na určitom území a vo vzťahu k výkonom správnych kompetencií dotknutému obyvateľstvu (príp.iným objektom). Uskutočňovať efektívne proces riadenia v prostredí verejnej správy možno v zásade iba po naplnení určitých predpokladov, a to najmä vtedy, ak jestvuje organizovaná sústava pozostávajúca aspoň z dvoch subjektov resp. elementov či prvkov, a to riadiaceho či prikazovacieho subjektu a riadeného či výkonného subjektu, ktorý je vo vzťahu k predchádzajúcemu v postavení objektu riadenia (napr. v rámci samosprávy obec vs. obecný podnik), a súčasne medzi nimi existuje spätná väzba. Oba tieto elementy riadiacej procedúry musia byť súčasne spôsobilé na plnenie funkcií vyplývajúcich z očakávaného chovania sústavy, keďže toto jej správanie musí byť vopred známe rovnako, ako jeho účel a cieľ. Práve riadením sa má eliminovať možný negatívny vplyv externého prostredia na bezporuchové chovanie a chod riadenej sústavy riadiacim subjektom. V týchto hraniciach musí byť zabezpečený aj tok príslušných informácií, o ktoré sa opiera kontrola, a to nielen v sústave verejnej správy. Zložitosť a rozsah funkcií štátu, a osobitne úloh v oblasti organizovania, plánovania a financovania spoločenských systémov, ktoré zabezpečujú jednotlivé prvky systému verejnej správy, si prirodzene vyžaduje existenciu a využívanie subsystemu kontroly ako špecializovanej funkcie systému verejnej správy. Bez kontroly by verejná správa fungovať nemohla.

S problematikou vzťahu systémov verejnej správy a kontroly ako vzťahu univerzálneho a špeciálneho úzko súvisí **plánovanie** predstavujúce cieľavedomú činnosť riadiaceho prvku, ktorý na základe stanoveného cieľa, akumulovaných a použiteľných síl, zhromaždených prostriedkov, určitého miesta a stanoveného času efektívne koordinuje a zosúladzuje nadväznosti použitia týchto faktorov na to, aby stanovený cieľ resp. pred verejnú správu vytyčené ciele boli dosiahnuté čo najefektívnejšie, najúčelnejšie. Plánovanie ako permanentná (sústavná) a nepretržitá aktivita uskutočňovaná na všetkých stupňoch riadenia spočíva v rozbere resp. analýze predchádzajúceho, súčasného a očakávaného vývoja, pričom na základe zistených skutočností je jeho úlohou stanovenie možných variant vývoja a definovanie najvhodnejšej varianty vývoja a súčasne dosiahnutie jej realizácie v podobe splnenia plánu, vrátane jeho kontroly plnenia. Plánovanie a plán nie je rezíduom minulosti, je nevyhnutným prostriedkom na realizáciu funkcií a úloh verejnej správy, a v zásade predovšetkým kontroly. Plán je základným nástrojom riadenia modelujúcim procesy a stav objektívnej skutočnosti v budúcom časovom horizonte. Napokon, samotnou podstatou efektívneho riadenia je kvalitný proces plánovania. Osobitne je potom potrebné zdôrazniť význam vzťahu medzi plánovaním a kontrolou. Pre plánovanie a jeho úspešnosť je totiž veľmi dôležitý spôsob, ako sa bude plán ako záväzný výsledok procesu plánovania kontrolovať. Súčasťou kvalitného a teda i efektívneho systému a procesu plánovania musí byť preto premyslená sofistikovaná kontrola.

Ak vychádzame z predpokladu, že kontrola predstavuje špecializovanú funkciu verejnej správy, potom musí verejná správa ako systém nevyhnutne zabezpečovať aj podmienky na plnenie jej tzv. prierezových úloh v oblasti kontroly **financovania** verejných potrieb spoločnosti. V anglo – americkej literatúre sa financovaním rozumie “...poskytnúť finančné prostriedky, napr.hotovosť, akcie, obligácie, zmenky alebo hypotéky. Poskytnúť kapitál alebo úver na prevádzku podniku.”<sup>19</sup> Z uvedenej citácie je už na prvý pohľad zrejmý iný prístup k chápaniu financovania, než aký akceptujeme v systémoch financovania verejnej správy Slovenskej republiky.

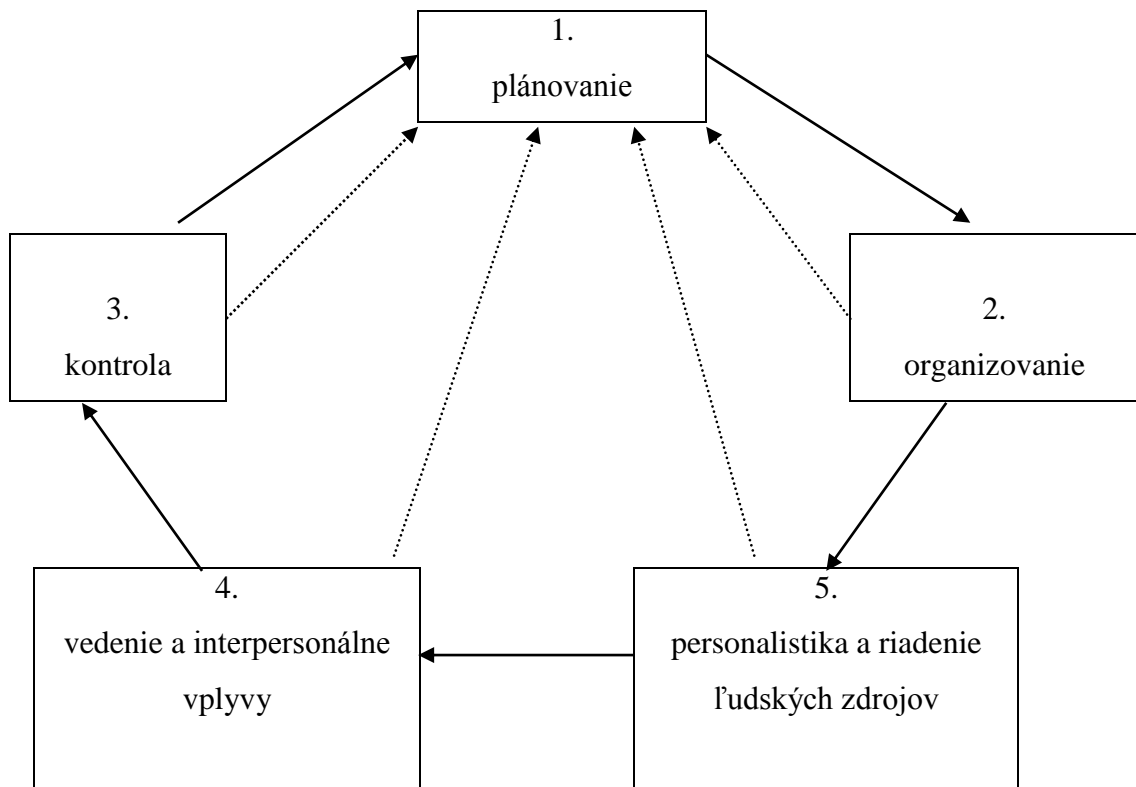
---

<sup>19</sup> BLACK, H., C. : Blackuv právnický slovník I. 6. vyd. Praha : Victoria Publishing, 1993, s. 589. ISBN 80 – 85605 – 23 – 6.

Podľa doterajších skúseností a z nich odvodených zovšeobecňujúcich poznatkov získavaných prostredníctvom excerptovania výsledkov pôsobenia kontrolných systémov vo verejnej správe sa zdá, že právny mechanizmus zabezpečenia dostatočne výdatného resp. primeraného krytia rozpočtového a finančného hospodárenia štátu, vyšších územných celkov a osobitne obcí, je v slovenských podmienkach prepracovaný a dotvorený na požadovanej legislatívnej úrovni, avšak kontrola súčasne signalizuje, že každodenná realita jeho uplatňovania neposkytuje záruky reálneho zabezpečenia bezporuchovosti každodenného stabilného finančného hospodárenia týchto systémov a ich prvkov. Pokiaľ kontrolné systémy plniace úlohy špecializovanej funkcie verejnej správy dokumentujú výsledkami kontrolných činností realizovanými najmä v systéme územnej samosprávy, že nie je tomu na vine ale zákonom stanovená skladba vlastných rozpočtových príjmov obcí a vyšších územných celkov, ani skladba mimorozpočtových príjmov alebo príjmov z iných zdrojov, a spravidla ani skladba ich rozpočtových výdavkov, ale pravdepodobne iné faktory, najskôr možno za ne považovať najmä nedostatočnú vlastnú ekonomickú základňu týchto subjektov, ktorá by mohla byť potenciálnym zdrojom ich pravidelných rozpočtových príjmov, neprimeranosť rozsahu personálneho substrátu a od toho odvodenú vysokú finančnú nákladovosť na zabezpečenie ich činností, t.j. fungovania. Kontrola poukazuje aj na kvalitatívny faktor personálnej základne územnej verejnej správy, ktorý prezentuje ako profesionálnu nepripravenosť orgánov územnej verejnej správy na zmenené a meniace sa podmienky a z toho vyplývajúcu ich nespôsobilosť čerpať finančné prostriedky na rozvoj slovenských regiónov z peňažných fondov Európskej únie, účelovo vyčlenených a určených na pomoc adaptovaniu sa do všetkých jej štruktúr. Ako z načrtnutého vidieť, zložitosť fungovania systému verejnej správy a najmä jej plánovania a financovania si bytostne vyžaduje potrebu existencie výkonného špecializovaného funkčného kontrolného systému.

Obrázok č. 4: *Postavenie kontroly voči plánovaniu v procese riadenia*

Zdroj : vlastný



Postavenie a fungovanie kontrolných systémov vo verejnej správe má kardinálny

význam a vplyv na chod celého štátneho mechanizmu. Komplexný kontrolný systém v štáte, keďže nie je samoučelný, musí byť preto účinne previazaný s ostatnými systémami fungujúcimi v spoločnosti, osobitne s kontrolnými systémami verejnej správy a priamo aj s riadiacimi systémami pôsobiacimi na rozličných úrovniach verejnej správy. Spolu s nimi sa spolupodieľa na efektívnom pôsobení verejnej moci, keďže podstatou a cieľom celého komplexného kontrolného systému je napomáhanie vytvárania dynamickej rovnováhy a spolupráce medzi ostatnými systémami integrovanými do určitej spoločnosti, to znamená, že nezastupiteľný nie je jeho podiel iba na poli verejnej správy. Ak kontrolný systém v systéme verejnej správy nefunguje, teda jeho funkcia je paralyzovaná, potom dochádza k erózii celého systému verejnej správy, k postupnému rozkladu všetkých jej prvkov.

## 5. Poslanie a úlohy kontroly, jej klasifikácia

### 5.1. Poslanie a úlohy kontroly

*Poslaním kontroly* ako súčasťou systému spoločenského riadenia je vytvárať a realizovať spoločensky prospešné kontrolné vzťahy formujúce sa v organizme spoločnosti, a to predovšetkým za účelom intervenovania na prospech konvalidovania nedostatkov vznikajúcich v usporiadaní a v chode spoločenského mechanizmu, osobitne štátu, a tým napomáhať vytváraniu spoločenskej klímy všestrannej vyváženosti spoločenských vzťahov, sociálneho pokoja, občianskej spokojnosti, nekonfliktného spolunažívania občanov a ich blahobytu. Prostredníctvom kontroly sa teda zabezpečuje aj bezporuchové fungovanie štátu ako suverénnej politickej organizácie spoločnosti a všetkých s ním súvisiacich vzťahov. Kontrolou sa vytvára spoločenský priestor na dosahovanie súladu medzi potrebami a možnosťami spoločnosti a jej jednotlivých subsystémov a prvkov, po splnení určitých podmienok sa jej prostredníctvom umožňuje spoluúčasť širokej verejnosti na riadení (a kontrole) verejných záležitostí, zabezpečuje sa spoločenský dialóg a následná konvergencia spoločenských vzťahov, čo je zároveň ďalším významným aspektom poslania kontroly. Kontrola napomáha tiež zosúladňovaniu záujmov spoločnosti so záujmom komunity a individuality. *Spoločenské očakávania* vkladané do kontroly je možno diverzifikovať ako:

- poznávacie,
- výchovné,
- nápravné,
- informatívne,
- represívne.

Tieto spoločenské očakávania vkladané do inštitucionalizovaných kontrolných systémov možno v zásade vnímať aj ako funkcie, ktoré by mali plniť vo vyhradenom spoločenskom priestore všetky kontrolné systémy v ňom pôsobiace.

V odbornej literatúre sa uvádza, že *podstatu kontroly* vyjadruje úsilie o sebarealizáciu a preto ju možno charakterizovať aj ako proces, ktorým si sociálne skupiny alebo spoločnosť vynucujú konformitu – prispôsobovanie sa svojich členov skupinovým či spoločenským očakávaniam a požiadavkám resp. uznávanie a dodržiavanie spoločenských noriem.<sup>20</sup> Takýto názor nie je v príkrom rozpore s poznatkami, ktoré sme v texte tohto diela o systémoch kontroly a o kontrole ako o zákonnej, dynamickej, sofistikovanej, organizovanej a spoločensky *dobročinnej* činnosti už uviedli. Práve takúto spoločenskú *dobročinnosť*

---

<sup>20</sup> LIČKO, T.: Kontrola v spoločnosti. 1. vyd. Bratislava : Iris, 2003, s.14. ISBN 80 – 89018 – 00 – 9.

považujeme za spoločenskú podstatu kontroly, keďže jej pro - dobro – spoločenský efekt je v kontrole najviditeľnejší, najpožadovanejší a aj najplastickejšie vyjadrený.

**Globálnym cieľom** kontroly je premyslené a účelné napomáhanie vytváraniu dynamickej rovnováhy vo vnútornej štruktúre kontrolovaného systému. V procese vzniku a rozvíjania činnosti, ktorej úlohou je porovnávanie skúmaného objektu či javu z hľadiska očakávaného a skutočného, vrátane identifikovania jeho disproporcií, dochádza zo subjektívneho hľadiska buď k procedúre cieľovo označovanej ako *sebakontrola*, alebo k procedúre vnímanej ako *kontrola*. Sebakontrolou pritom rozumieme taký súhrn procedúr a pozorovaní, vrátane ich vyhodnotenia (resp. sformulovania záverov vyplývajúcich z uskutočnených zistení), ktoré realizuje *sebakontrolovaný subjekt* cielene sám voči sebe. Znamená to teda, že identita toho, kto kontroluje, t.j. kontrolujúci (subjekt kontroly), je zhodná so subjektom, ktorý je kontrolovaný (objekt kontroly), čím ale nevzniká osobitý spoločenský vzťah, ktorý označujeme ako KONTROLNÝ VZŤAH. Ten totiž môže vzniknúť iba v prípade, že nejde o procedúru sebakontroly, v ktorej vystupuje iba jediný “kontrolujúco – kontrolný” subjekt, ale ide vždy o vzťah najmenej dvoch rozdielnych, nie totožných spoločenských subjektov, z ktorých jeden má postavenie kontrolujúceho subjektu a druhý postavenie kontrolovaného objektu. V takto vymedzenom kontrolnom vzťahu môžeme tiež identifikovať postavenie kontrolujúceho subjektu ako jedine oprávneného kreovať a realizovať kontrolný vzťah, a protistožné postavenie kontrolovaného subjektu (vystupujúceho v kontrolnom vzťahu ako objekt kontroly), majúceho povinnosť charakteru spolurealizátora kontrolného vzťahu. Preto, že vzniku a realizácii kontrolného vzťahu musí napomáhať, napr. zdržiavaním sa v kontrolovanom objekte, predložením požadovaných písomností a iných dokumentov a pod. Tieto subjekty možno z pohľadu miery ich aktivity resp. vynaloženej iniciatívy v kontrolnom vzťahu prezentovať aj ako subjekt relatívne aktívny (kontrolujúci) a jeho protipól ako subjekt relatívne pasívny (kontrolovaný). Oba tieto subjekty sú vo vzájomnom kontrolnom vzťahu vybavené komplexom oprávnení a povinností, stanovenými všeobecne záväznými právnymi predpismi, avšak ich právne postavenie nie je rovnocenné, keďže za kontrolujúcim subjektom stojí štátna donucovacia moc a tým je vlastne jeho postavenie v kontrolnom vzťahu nadradené kontrolovanému objektu. Súhrn právnymi predpismi priznaných oprávnení a uložených povinností zaväzujúcich oba typy subjektov kontrolného (riadiaceho) vzťahu vytvára konkrétnu *náplň kontrolného vzťahu*.

**Konkrétnym cieľom** kontroly je dosiahnuť odstránenie odhalených nedostatkov spätých s objektom kontroly a eliminovanie príčin ich vzniku. Cieľom kontroly nie je postihnúť kontrolovaný objekt za nedostatky zistené v jeho štruktúre a správaní, ale na základe záverov kontrolnej činnosti môže podľa okolností dôjsť k *vyvolaniu impulzov* u iných subjektov (napr. u orgánov činných v trestnom konaní) na začatie sankcionovania osôb zodpovedných za kontrolou zistené defekty a deformácie objektu kontroly.

**Kardinálnou úlohou** kontroly je naplňať jej konvergentné spoločenské poslanie a zabezpečovať požadovanú konformitu v spoločenských vzťahoch prostredníctvom dosahovania vytýčených cieľov, a pritom:

- realizovať aktivity kontrolného systému výlučne v súlade s platným právom,
- garantovať nestrannosť, organizovanosť, odbornosť, cieľavedomosť a objektívnosť výkonu kontrolných činností,
- dbať na dôsledné zachovávanie súladu predpokladaného stavu so zisteným stavom predmetu kontroly,
- stanovovať reálne opatrenia na zabezpečenie poriadku a odstránenie nesúladu

predpokladaného stavu so zisteným stavom predmetu kontroly,

- dohliadať na realizáciu uložených opatrení smerujúcich k náprave zistených disproportcií,
- pôsobiť preventívne na všetky subjekty (štátne orgány, verejno – právne inštitúcie, fyzické osoby, právnické osoby) podliehajúce výkonu kontrolnej činnosti v smere ich orientovania na dôsledné zabezpečovanie dodržiavania platných právnych predpisov.

**Kontrola** je členitý, rôznorodý, nepretržitý, avšak racionálny, komplexný a kompaktný proces vykonávania osobitného druhu kvalifikovaných činností **nielen v systémoch výkonnej moci** v štáte, ale v rámci svojho poslania zasahuje **aj do sfér vplyvu systémov súdnej moci a systémov zákonodarnej moci**. Z tohto aspektu chápania predstavuje mnohorozmerné a mnohosmerné aktivity a iniciatívy kontrolných orgánov uskutočňované na základe rozličných *impulzov*, učené do podoby širokého spektra *kontrolných vzťahov*, ktoré sú ohraničené právnymi normami. Obsahom kontrolných činností je porovnávanie jestvujúceho stavu skúmaného predmetu s predpokladaným stavom, smerujúcim k dosiahnutiu ich súladu, a to na základe *kontrolného vzťahu*, ktorý je súčasne *právnym vzťahom*.

**Kontrolný vzťah** má svoju vlastnú štruktúru, ktorú vytvára subjektívna stránka, ako aj objektívna stránka. Súčasťami konštrukcie jeho subjektívnej spránky sú minimálne dva subjekty, a to kontrolujúci subjekt (kontrolór) a kontrolovaný objekt (adresát kontroly). Kontrolór je zároveň oprávneným subjektom a adresát kontroly je povinným subjektom kontroly, teda jeho záujmovým objektom. Objektívnu stránku kontrolného vzťahu tvorí súhrn poznatkov o subjekte kontroly a o objekte kontroly. Okruh poznatkov o subjekte kontroly, t.j. o kontrolujúcom, o kontrolórovi, je daný kvalitou výkonného personálneho substrátu, teda konkrétnych kontrolórov (ich kvantifikáciou, kvalifikovanosťou, disponibilnými skúsenosťami, profesionalitou, morálnosťou, pripravenosťou na konkrétnu kontrolnú akciu atď.). Okruh poznatkov o objektívnej stránke kontrolného vzťahu vytvára a doformováva *hypotéza* (predpokladaný stav), *realita* (skutočný stav) a *prognóza* (dôsledky, následky, odstránenie nesúladu). *Sankcia* (postih, potrestanie) objektu kontroly nie je prvkom kontrolného vzťahu, avšak výsledok kontrolného vzťahu ju môže vyvolať.

Kontrolný vzťah je teda osobitý spoločenský právny vzťah medzi oprávneným subjektom, ktorým je na jednej strane kontrolujúci subjekt a na druhej strane je jeho protipólom kontrolovaný subjekt (objekt kontroly). Súčasťou vzniku, poslania, existencie a zavŕšenia kontrolného vzťahu je vytvorenie dostatočne elastického právneho priestoru na plnenie zámerov kontrolujúceho subjektu a na uplatnenie všetkých s kontrolou súvisiacich povinností, potrieb a práv kontrolovaného objektu.

Obsahom poslania kontroly je:

- ❖ zistiť stav objektu,
- ❖ zistiť príčiny stavu,
- ❖ dbať na súlad,
- ❖ stanoviť opatrenia,
- ❖ dohliadnuť na realizáciu opatrení.

Obsahom poslania kontroly je tiež pôsobiť preventívne (výstražne) na všetkých potenciálnych aktéroch spoločenských vzťahov tak, aby dobrovoľne, aj keď pod hrozbou možného odhalenia, upúšťali od vstupovania do takých vzťahov, ktoré sú v akomkoľvek rozpore s oprávneným a právom garantovaným záujmom spoločnosti, ako aj kolektívov a jednotlivcov, ktorí takúto pospolitosť vytvárajú. Prostredníctvom kontroly sa musí objekt kontroly spoznať, zhodnotiť, upraviť a napraviť.

V týchto súradniciach je nevyhnutné poukázať na význam potierania korupcie v

spoločnosti, pričom je potrebné zdôrazniť, že v rámci súhrnu nástrojov vyčlenených na boj s negatívnymi javmi a osobitne s korupciou zohráva jednu z kľúčových úloh práve kontrola. Kontrola je teda jedným z významných a nenahraditeľných nástrojov boja proti korupcii v spoločnosti.

## 5.2. Klasifikácia (skladba) inštitútu kontroly, jeho členenie

Klasifikácia, slovo latinského pôvodu, zložené z výrazu *classis*, čo znamená *trieda* a z výrazu *facere*, znamenajúceho *robiť*, má niekoľko významov. Avšak na naše účely použijeme jeho verziu, ktorá v podstate znamená utriedenie, posúdenie určitých poznatkov a ich diverzifikovanie resp. rozmiestnenie do uceleného a logicky previazaného systému na základe určitých kritérií, znakov. Tým sa dopracujeme k vytvoreniu štruktúry a spoznaniu určitého systému členenia inštitútu kontroly a tak aj k stanoveniu výslednej charakteristiky inštitútu kontroly. V súčasnosti možno kontrolné systémy klasifikovať napr.:

a) podľa rozsahu oprávnenia (kompetencií):

- *všeobecný*
- *špecializovaný*

b) podľa orientácie výkonu:

- *vonkajší*
- *vnútorný*

c) podľa postavenia a záberu vecnej pôsobnosti kontrolného orgánu :

- *prierezový*
- *odvetvový*

d) podľa času výkonu :

- *operatívny*
- *pravidelný*
- *následný*

e) podľa vzťahu nadriadenosti a podriadenosti (hierarchie):

- *hierarchicky nepodriadený*
- *hierarchicky podriadený*

Kontrola je klasifikovateľná podľa rozličných kritérií a prístupových metód, na základe ktorých je možné vykonať rozlišovanie typov kontrolných činností, teda vlastne klasifikáciu procesu kontroly. Požiadavky na výkon kontrolnej činnosti považujeme za východiská jej klasifikácie. Predovšetkým, ako východisko určujúce rozmery klasifikácie inštitútu kontroly, je potrebné identifikovať a stanoviť aspoň niektoré základné požiadavky na vykonávanie kontroly, umožňujúce považovať ju za efektívnu spoločenskú procedúru. Medzi tieto fundamentálne požiadavky na kontrolu patrí napr. :

- *objektivita* (je to požiadavka kladená na kontrolu v záujme pravdivého zistenia status quo, smerovaná k zisteniu skutočného stavu predmetu kontroly; jej obsahom je nevyhnutnosť posudzovania predpokladaných skutočností s realitou z pozícií neutrálnosti kontrolujúceho subjektu a ústretovosti kontrolovaného subjektu; objektivnosť kontrolných procesov je determinant slúžiaci na účely pravdivého zistenia skutkového stavu a na umožnenie spustenia operatívnych činností ústiacich do efektívnych záverov resp. odporúčaní; odmietanie ovplyvňovania, intervencií a iných akýchkoľvek neoprávnených zásahov tretích osôb do kontrolného procesu)
- *odbornosť* (podmienka kvalifikovaného výkonu plánovaných a neplánovaných kontrolných procesov; sumarizuje požiadavky na kvalifikované, nie voluntaristické kreovanie personálneho substrátu kontrolných orgánov; podmienka funkčného riešenia zistených odlišností, resp. rozporov medzi evidovaným stavom a skutočným stavom predmetu kontroly; vyžaduje vzdelanie, skúsenosti, morálny profil, bezúhonnosť osôb pôsobiacich v kontrolných orgánoch, permanentný proces odborného vzdelávania kontrolórov)
- *rozhodnosť* (kontrolný proces musí byť vedený rozvážne, metodicky, takticky, plánovito, rýchlo; vyžaduje sa vysoká miera profesionality práce kontrolórov s potrebnými informáciami; jej využitie umožňuje precíznu analýzu stavu predmetu kontroly, syntéza poznatkov získaných previerkou a porovnaním očakávaného a skutočného stavu, vyhodnotenie, návrhy opatrení; jej podstatou je dodržiavanie stanovených termínov kontroly a jednotlivých fáz činností kontrolórov preto, aby sa zamedzila prípadná možnosť marenia kontrolnej činnosti zo strany kontrolovaného subjektu, resp. tretích osôb; požiadavka na rozhodnosť výkonu kontroly je jednou z podmienok slúžiacich na eliminovanie korupcie)
- *včasnnosť* (požiadavka umožňujúca realizáciu preventívnej funkcie kontroly; potrebná je včasnnosť začatia kontroly a včasnnosť sformulovania záverov, vydania rozhodnutí, tiež neodkladnosť aplikovania podnetov, návrhov, záverov kontroly)
- *hospodárnosť* (požiadavka na vykonávanie kontroly takými subjektmi, metódami, postupmi a prostriedkami, ktoré garantujú vysokú mieru efektivity kontroly tak, aby počas nej nevznikali žiadne zbytočné finančné a materiálne náklady než tie, ktoré sú na úspešný výkon kontroly nevyhnutné)
- *operatívnosť* (požiadavka podporujúca prispôsobenie sa metamorfózam prostredia a podmienok, meniacemu sa stavu predmetu kontroly, správaniu sa kontrolovaného subjektu; prepojenosť s požiadavkou na včasnnosť kontroly ako faktora prevencie možnej deformácie predmetu kontroly v záujme predchádzania možným kriminálnym konaniam; konštrukcia kontrolných orgánov podnecuje kontrolné konanie z hľadiska včasnosti; potreba pružného vedenia kolektívu kontrolórov a racionálneho riadenia ako požiadavka na výkon činností riadiacich orgánov kontrolných systémov)
- *zákonnosť* (hlavný determinant a požiadavka na výkon kontrolných činností; podmienka dodržiavania ľudských práv kontrolovaných osôb; nedovolenosť výkonu kontroly v rozpore s platnými právnymi predpismi, umožňujúca objektu kontroly využiť možnosť relevantného napadnutia výsledkov kontroly; nedodržanie požiadavky môže vyústiť do neplatnosti a neaplikovateľnosti stanovených záverov, nepoužitelnosti zistených poznatkov a informácií; porušenie zakladá až nepoužitelnosť a neplatnosť kontroly, jej napadnuteľnosť v právnych procesoch, napr. pred súdom, rozhodujúcim orgánom verejnej správy a pod.).

Akceptovanie uvedených požiadaviek na výkon kontroly umožňuje, aj keď v podstate často len nezáväznú a iba rýdzo teoretické klasifikovanie (rozvrstvovanie zloženia) resp. členenie kontroly podľa rozličných kritérií na *druhy kontroly*, ako je napr.:<sup>21</sup>

---

<sup>21</sup> Pozri napr. KOSORÍN, F.: Teória a prax verejnej správy. 1.vyd. Bratislava : Ekonóm, 1999, s. 190 an. ISBN 80 – 225 – 1114 – 5, kde autor klasifikuje druhy kontroly.



### ▪ **hľadisko subjektu**

- a- prezidentská (ak ju vykonáva hlava štátu alebo v jeho mene ňou poverený orgán)
- b -parlamentná (ak ju vykonávajú orgány najvyššieho zastupiteľského orgánu)
- c-vládna (ak ju vykonávajú orgány vlády)
- d-administratívna (ak ju vykonávajú orgány štátnej správy resp.verejnej správy)
- e- súdna (ak ju vykonávajú justičné orgány)
- f -banková (ak ju vykonávajú orgány centrálnej banky)
- g-vojenská (ak ju vykonávajú orgány ozbrojených síl)
- h-policijná (kontrolný výkon policajných orgánov)
- ch-colná (kontrolný výkon colných orgánov)
- i-požiarna (kontrolný výkon hasičských orgánov)
- j-poisťovacia (kontrolný výkon poisťovní)
- k-finančná kontrola (výkon kontroly orgánmi finančnej základne štátu)
- l-daňová (výkon kontroly daňovými orgánmi) atď.

Keďže kontrolné procesy môžu na území Slovenskej republiky realizovať aj kontrolné orgány Európskej únie, prípadne iných medzinárodno - právnych subjektov, ak im to dovoľuje právny poriadok Slovenskej republiky, je potrebné pripustiť aj fungovanie systému nadnárodnej kontroly. Z hľadiska subjektu možno uvažovať aj o *zastupiteľskej kontrole*, ktorej výkon je zverený zastupiteľským orgánom, t.j. ako parlamentu (parlamentná kontrola), tak aj zastupiteľským orgánom vyšších územných celkov a obcí. *Exekutívnu kontrolu* by zasa bolo účelné členiť na prezidentskú kontrolu, na vládnu kontrolu a na administratívnu (správnu) kontrolu..Subsystem *justičnej kontroly* môže byť zasa zložený z *prokurátorského dozoru* a zo *súdnej kontroly*.

### \* **časové hľadisko** (definuje chronológiu priebehu vykonávania kontroly)

- predchádzajúca (predbežná) kontrola
- súčasná, priebežná
- následná (opakovaná, overovacia)

K tomuto sa žiada dodať, že toto klasifikovanie kontroly je súčasne aj jedno z t.č. zákonných klasifikačných kritérií, čo znamená, že jeho uvádzanie nie je iba predmetom teoretickej klasifikácie.

### ●**hľadisko (kritérium) predmetu** (objekty podliehajúce kontrolným aktivitám)

- materiálová
- finančná
- dokumentačná
- iné

### ●**hľadisko územia** (priestor, kde sa kontrola organizuje, resp. vykonáva)

- celoštátna
- regionálna
- miestna

### ●**hľadisko spôsobu** (metódy a formy, ako sa kontrola vykonáva)

- priama
- nepriama
- fyzická
- účtovná (dokumentárna),

- otvorená
- skrytá
- oprávnená
- neoprávnená
- iné

● **hľadisko provenencie** (pôvod zdroja kontroly, odkiaľ podnet na výkon kontroly pochádza, realizácia impulzu)

- vnútroštátna
- nadštátna
- medzinárodná

● **hľadisko hierarchického stupňa** (postavenie orgánu v systéme štátnych orgánov, ktorý kontrolu vykonáva)

- najvyššia (vrcholová) - orgány Najvyššieho kontrolného úradu Slovenskej republiky
- ústredná (centrálna) - ústredné orgány štátnej správy
- oblastná (regionálna) – orgány samosprávnych krajov a oblastné orgány verejnej správy
- miestna (municipálna) - obce a ich orgány
- inšpekčná (špecializovaná) - inšpekčné prierezové orgány

● **hľadisko inštančného vybavenia kontroly** (výkon kontroly vykonáva inštančne vyšší, nadriadený orgán pri rozhodovaní o opravných prostriedkoch v správnom konaní)

- inštančná kontrola
- mimoinštančná kontrola

● **hľadisko miery zložitosti** (stupeň náročnosti kontroly)

- nenáročná (jednoduchá)
- menej náročná (rutinná)
- náročná (zložitá, komplikovaná)

● **hľadisko miery dôkladnosti** (hĺbka a precíznosť činnosti orgánov kontroly a stupeň jej vypovedacej spôsobilosti, precíznosť kontrolného procesu)

- dostatočný
- nedostatočný

● **hľadisko dosiahnuteľnosti výsledku kontroly**

- efektívna (účinná)
- neefektívna (neúčinná)

● **hľadisko miery právnej dovolenosti**

- dovoľená (legálna)
- nedovoľená (ilegálna)

● **hľadisko (kritérium) predpokladanej metódy realizácie výkonu kontroly:**

- plánovaná
- náhodná
- neplánovaná

● **hľadisko (kritérium) organizačno-štruktúrovaného cieľa kontroly**

- interná, vnútorná (kontrola ako výkon vnútroorganizačných zložiek, zložky orgánov verejnej správy, napr. odbory ministerstiev, napr. sekcia kontrolnej a inšpekčnej služby ministerstva vnútra; zamerané dovnútra rezortu, vlastného organizačného priestoru alebo na priamo podriadené zložky; cieľná dovnútra vlastnej štruktúry)

- externá, vonkajšia (vykonávajú kontrolné orgány ako oprávnené subjekty stojace mimo riadiacej pôsobnosti kontrolovaného subjektu; cieľná mimo vlastnej štruktúry, alebo prijímaná ako aktivita z prostredia inej kontrolnej štruktúry)

●**hľadisko šírky záberu (penetrácie) výkonu kontroly**

- rezortná (vykonávajú ju kontrolné orgány príslušného ústredného orgánu štátnej správy iba dovnútra ním spravovaného rezortu)

- prierezová (vykonávaná z rezortu aj mimo rezortnú pôsobnosť, najmä pri procesoch finančnej kontroly prierezovými ústrednými orgánmi štátnej správy, napr. ministerstvo financií, Úrad vlády Slovenskej republiky; tiež kontrola vykonávaná orgánmi územnej samosprávy voči všetkým podriadeným subjektom – objektom kontroly)

●**hľadisko oficiality** (podľa toho, či kontrolnú činnosť vykonávajú oficiálne inštitúcie alebo nie, napr. neformálne občianske združenia, verejnosť a pod.)

- inštitucionalizovaná

- neinštitucionalizovaná

●**hľadisko stupňa právneho hierarchického členenia :**

- vrcholná

- štátna

- miestna

●**hľadisko zamerania kontroly :**

- kontrola súladu

- kontrola výkonnosti

- finančná kontrola

- kontrola informačných systémov

- forenzná kontrola

●**hľadisko typov finančnej kontroly:**

- rozpočtová

- daňová

- devízová

- banková

- colná

- úverová

- iná

Zastávame názor, že klasifikácia kontrolných systémov podľa rozličných kritérií predstavuje otvorený problém, teda neuzatvorenú polemiku, pretože je bezprostredne závislá na existencii, zmenách či neexistencii toho – ktorého klasifikačného kritéria, ktorých okruh sa môže prirodzene v časovom horizonte meniť v závislosti na rozličných aspektoch spoločenského vývoja. Okrem toho, pri vytváraní štruktúry klasifikácie sa vždy presadzuje výlučne iba zvolený uhol pohľadu, čo podporuje názor o značnej miere subjektívnosti prístupu k tejto problematike. Napokon, na praktické účely nemožno za hlavný článok

poznávania problému považovať výlučne teoretické úvahy založené na hypotézach, keďže iba samotná prax cizeluje opodstatnenosť jestvujúcich teoretických záverov.

## 6. Kontrolný systém a jeho organizácia v Slovenskej republike

*Kontrolný systém* je učlenená viacprvková množina, vytváraná navzájom previazanými podmnožinami tvoriacimi subsystémy v systéme, ako je sústava kontrolných subjektov (orgánov kontroly, a to relatívne samostatných a relatívne nezávislých), ktoré vykonáva kontrolnú činnosť v spoločnosti, ako aj sústava kontrolných vzťahov vznikajúcich medzi subjektmi a objektmi kontroly, a tiež sústava právnych noriem, tvorená komplexom práv a povinností, ktoré týmto orgánom priznáva (zveruje) právny poriadok príslušného štátu. V spoločnosti spravidla funguje navonok homogénny globálny kontrolný systém, ktorý je tvorený doň integrovanými parciálnymi (čiastkovými) kontrolnými systémami a podsystémami rozličného radu, členiacimi sa na vnútorné prvky (elementy).

***Kontrolný systém*** tvorí:

- a) sústava orgánov kontroly,
- b) sústava kontrolných vzťahov,
- c) sústava právnych noriem regulujúcich kontrolu.

Kontrolné systémy vytvárajú v uvedenej štruktúre ohraničený súbor, ktorý označujeme ako globálny kontrolný systém, ktorý však nepredstavuje vrchol pyramídy utváranej jednotlivými (sub)systémami kontroly, a to vzhľadom na možnosť vytvárania ešte vyššieho radu, ktorým je medzinárodný kontrolný systém. Medzinárodnému kontrolnému systému spravidla podliehajú aj národno – štátne systémy kontroly, alebo aspoň niektoré ich subsystémy.

Univerzálnou podmienkou vzniku, akceptovanosti, legálnosti, legitímnosti a funkčnosti každého kontrolného systému v štáte je teda opora v určitom právnom základe, 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.*

V systémoch verejnej správy pôsobia na jej výkonnosť, efektivitu a mieru otvorenosti voči spoločnosti predovšetkým na zasahovanie do všetkých oblastí spoločenského života zriadené prierezové kontrolné systémy. Ich operačný priestor je ohraničený v zásade jednotným systémom verejnej správy, a vtedy sa možno oprieť o používané označenie *prierezový kontrolný systém*. Ak však kontrolné systémy vo verejnej správe sú viac – menej kreované tak, aby svoje poslanie, funkcie a úlohy plnili iba v ohraničenom priestore systému verejnej správy, teda v jej jednotlivých konkrétnych subsystémoch (napr. rezortoch), potom hovoríme o *odvetvových kontrolných systémoch*. Kontrolné systémy v odvetvových (odborných) systémoch sa pritom sústreďujú na vykonávanie kontrolných aktivít v riadiacej pôsobnosti ústredných orgánov štátnej správy a realizujú ich priamo nimi zriaďované špecializované odborné kontrolné orgány, t.j. inšpekcie, alebo kontrolné útvary vytvárané ako organická súčasť ich vnútroorganizačnej štruktúry.

Možno sa ale stretnúť aj s existenciou *zmiešaných kontrolných systémov*, a to v prípade, že príslušný subjekt kontroly stojaci na najvyššom stupni hierarchie rezortného kontrolného systému má podriadené iné kontrolné subjekty, ktoré sú však oprávnené vykonávať kontroly aj mimo okruh, ktorý je kompetenčne ohraničený úlohami rezortu. Tieto kontrolné orgány majú obyčajne zákonom stanovený názov *inšpekcie*. Napr. Slovenská obchodná inšpekcia, ktorá je riadená ministerstvom hospodárstva, nevykonáva kontrolné resp. inšpekčné aktivity iba vo vnútri rezortu hospodárstva, teda voči tomuto ministerstvu podriadeným subjektom, napr. štátnym podnikom obchodu, ale aj voči objektom kontroly, ktoré sú v riadiacej právomoci iných rezortných ministerstiev, územných orgánov verejnej správy, obcí, ale aj voči súkromným podnikateľským subjektom, vrátane zahraničných.

Za **organizáciu kontrolných systémov** možno považovať ich právne relevantné triedenie na základe stanovených kritérií, napr. právneho postavenia kontrolného orgánu, ako aj ich vzájomných vzťahov. *Organizáciu kontrolných systémov vo verejnej správe* tvoria predovšetkým

- prierezové kontrolné systémy vo verejnej správe, ich právna základňa a ich orgány,
- odvetvové kontrolné systémy vo verejnej správe, ich právna základňa a orgány.

**Prierezové kontrolné systémy vo verejnej správe** sú organizované na zákonnej právnej základni a na ňu nadväzujúcej základni podzákonných všeobecne záväzných právnych predpisov a všeobecne záväzných normatívnych správnych aktov príp. normatívnych interných inštrukcií a sú tvorené kontrolnými subjektmi, kontrolnými orgánmi, ktorými sú osobitne určené orgány štátnej správy a ktorých kompetencie sú zákonom stanovené tak, že presahujú (zasahujú) do všetkých odvetví štátnej správy príp. samosprávy. Na spravovanom území sú takýmito prierezovými orgánmi kontroly aj vyššie územné celky a obce.

**Odvetvové kontrolné systémy vo verejnej správe** sú organizované na báze zákonov a vykonávacích predpisov, normatívnych a individuálnych správnych aktov, a ich jednotlivé elementy, najmä odvetvové ministerstvá a ostatné ústredné orgány štátnej správy vykonávajú kontrolné činnosti iba v hraniciach spravovaného odvetvia, t.j. rezortu. Preto hovoríme aj o rezortných ministerstvách a o odborných ostatných ústredných orgánoch štátnej správy a miestnej štátnej správy.

Od týchto typov orgánov mobilizujúcich činnosť kontrolných systémov vo verejnej správe je potrebné rozlišovať všeobecné orgány vykonávajúce kontrolné činnosti v rámci celého spektra kontrolných systémov štátu. Ide o kontrolné systémy zamerané do konkrétnej oblasti a sféry spoločenského a štátneho záujmu, ktoré sa nemusia nevyhnutne a menovite prekrývať s jednotlivými odvetviami verejnej správy a kontrolnými systémami vo verejnej správe, ako napr. banková kontrola.

**Prierezové kontrolné systémy** orgánov štátnej moci, ktoré možno *všeobecne* rozčleniť do týchto parciálnych (sub)systémov kontroly, ktoré sa v rámci výkonu kontrolných právomocí môžu navzájom prekrývať a zasahovať aj do sféry verejnej správy.

#### A) Systém vrcholnej štátnej kontroly

1. Subsystem prezidentskej kontroly
2. Subsystem parlamentnej kontroly
3. Subsystem vládnej kontroly
4. Subsystem mimovládnej kontroly (Najvyšší kontrolný úrad Slovenskej republiky)

#### B) Systém finančnej kontroly

1. Subsystem rozpočtovej kontroly

2. Subsystem daňovej kontroly
3. Subsystem bankovej kontroly
4. Subsystem colnej kontroly

C) System kontroly v územnej samospráve

1. Subsystem kontroly vyšších územných celkov
2. Subsystem kontroly obcí

D) System medzinárodnej mimoštátnej kontroly

1. Subsystem kontroly medzinárodnými organizáciami
2. Subsystem kontroly orgánmi Európskej únie

E) System spoločenskej spravodajskej kontroly

1. Subsystem civilnej informačnej služby
2. Subsystem vojenskej spravodajskej služby
3. Subsystem spravodajskej služby ostatných bezpečnostných zložiek štátu

***Odvetvové kontrolné systémy*** je vhodné diferencovať podľa určitých diferenciačných znakov na:

A) Kontrolné systémy v oblasti bezpečnosti štátu

1. Kontrolný systém vo sfére obrany štátu (vonkajšej bezpečnosti)
2. Kontrolný systém vo sfére vnútorných vecí (vnútornej bezpečnosti a civilnej ochrany)
3. Kontrolný systém vo sfére národnej bezpečnosti (ochrany utajovaných skutočností)
4. Kontrolný systém vo sfére spravodlivosti a väzeňstva
5. Kontrolný systém v spravodajskej sfére (policajné, väzenské, daňové, colné spravodajstvo)

B) Kontrolné systémy v oblasti zahraničných vzťahov štátu

6. Kontrolný systém vo sfére zahraničných vecí
7. Kontrolný systém vo sfére vzťahov k Európskej únii

C) Kontrolné systémy v oblasti hospodárstva štátu

8. Kontrolné systémy vo sfére hospodárstva, pôdohospodárstva a životného prostredia
9. Kontrolné systémy vo sfére dopravy, výstavby a verejných prác

D) Kontrolné systémy v oblasti vzdelávania, kultúry, zdravotníckej a sociálnej starostlivosti

10. Kontrolný systém vo sfére školstva, vedy, športu a mládeže
11. Kontrolný systém vo sfére kultúry
12. Kontrolný systém vo sfére zdravotníctva
13. Kontrolný systém vo sfére práce, sociálnych vecí a rodiny

E) Kontrolné systémy v odborných subsystemoch štátneho riadenia

14. Kontrolný systém v oblasti štátneho skúšobníctva, metrologie
15. Kontrolný systém v oblasti štatistiky
16. Kontrolný systém v oblasti ochrany práv duševného vlastníctva
17. Kontrolný systém v oblasti prenosu informácií a telekomunikácií atď

Systém *organizačnej základne* je prvým a základným predpokladom, aby učlenená viacprvková množina, nazvaná *globálny kontrolný systém*, vytváraná navzájom previazanými podmnožinami tvoriacimi subsystémy v systéme, fungovala. Takto je organizačná základňa kontroly, t.j. sústava kontrolných subjektov (orgánov kontroly, a to relatívne samostatných a relatívne nezávislých), ktoré vykonávajú kontrolnú činnosť v spoločnosti, prvotnou podmienkou, bez ktorej nemôže kontrolný systém v spoločnosti vôbec vzniknúť.

*Organizačná základňa kontroly* predstavuje v zásade základňu kontrolného systému, ktorej azda najvýznamnejším prvkom, napriek priznávaniu rovnocennosti kontrolných systémov, je systém kontroly vo verejnej správe. Organizačná základňa kontroly a je reprezentovaná súhrnom všetkých kontrolných orgánov pôsobiacich na určitom štátnom území, resp. nadštátnom území (napr. EU) členených podľa určitých kritérií (napr. kompetencií) do určitých organizačných celkov. Môže korešpondovať členeniu kontroly podľa vybraných klasifikačných kritérií, avšak organizačnú základňu kontroly možno v súčasnosti charakterizovať v rovine štátnej, verejno – právnej a súkromnej, resp. zmiešanej. Čoraz častejšie sa totiž do organizačnej základne kontroly všeobecne integrujú aj súkromné podnikateľské subjekty, vykonávajúce kontrolné činnosti na zmluvnom základe s verejným sektorom, a to v záujme vlastného zisku a súčasne aj na jeho prospech ako napr. agentúry, inštitúcie, ústavy a pod.

***Organizačnú základňu systému kontroly vo verejnej správe*** vytvárajú:

- a) kontrolné orgány ústredných orgánov štátnej správy,
- b) kontrolné orgány orgánov miestnej štátnej správy,
- c) kontrolné orgány orgánov územnej samosprávy.

V takto koncipovanom systéme kontroly vo verejnej správe možno zistiť dva základné typy subsystémov kontrolných orgánov vytvárajúcich jeden z *podstatných* subsystémov kontroly vo verejnej správe. Sú to principiálne vždy iba vnútorné organizačné kontrolné útvary týchto orgánov (vnútroorganizačné jednotky), ktoré sú ***včlenené do organizačnej štruktúry*** príslušného ústredného orgánu štátnej správy, napr. pod označením. sekcia kontroly a inšpekčnej služby, odbor kontroly, kontrolný útvar, oddelenie kontroly, referát kontroly, kontrolór, hlavný kontrolór a podobne. Typické pre ne je, že vedúci takýchto kontrolných útvarov priamo podliehajú štatutárnemu orgánu príslušného ministerstva, iného orgánu štátnej správy, štatutárnemu orgánu samosprávneho kraja alebo obce.

Druhý systémový okruh organizačnej základne kontroly vo verejnej správe vytvárajú mimo organizačnej štruktúry takéhoto orgánu stojace relatívne samotné orgány, vystupujúce vo vlastnom mene v kontrolných procesoch, teda ako samostatné subjekty kontrolných procesov. Sú to v rámci subsystému príslušného rezortu verejnej resp. ústrednej štátnej správy ***organizačne dezintegrované (vyčlenené)*** orgány kontroly, ako napr. Slovenská obchodná inšpekcia, ktorá si vytvára vlastnú organizačnú štruktúru, príp systém.

Kontrolné orgány (útvary) orgánov územnej samosprávy a obcí vytvárajú základný podsystém systémového okruhu organizačnej základne kontroly vo verejnej správe spolu s podsystémom organizačnej základne kontroly ústredných orgánov štátnej správy a podsystémom kontrolných orgánov miestnej štátnej správy, avšak nevyhnutné je

posudzovať ako nevyhnutnosť a preto aj považovať podsystemy kontroly verejných korporácií za súčasť rozsiahlejšieho a členitejšieho systému kontroly vo verejnej správe.

Na stabilite organizačnej základne sústavy kontrolných orgánov priamo závisí účinnosť fungovania jednotlivých kontrolných systémov vo verejnej správe. Doterajší vývoj preukazuje nedostatočnú mieru stability niektorých subsystémov kontrolných systémov vo verejnej správe, čo súviselo v ostatnom historickom období vytvárania samostatnej slovenskej národnej štátnosti bezprostredne s:

- vystúpením Slovenskej republiky zo štátoprávneho federatívneho zväzku s Českou republikou, čo priamo súviselo s
- nevyhnutnosťou inovovania existujúceho systému verejnej správy Slovenskej republiky.

Právne postavenie kontrolných orgánov ako subjektov a integrujúcich elementov pôsobiacich v kontrolných systémoch Slovenskej republiky sa po nadobudnutí štátnej samostatnosti radikálne zmenilo, keďže zanikla pozícia slovenských národných kontrolných systémov modelovaná ako subsystémová súčasť jednotného a spoločného systému federálizovanej organizačnej základne orgánov kontroly československého štátu. Kontrolné systémy štátu boli dovtedy koncipované ako mechanizmy patriace do spoločnej kompetencie československej socialistickej federácie a vytvárajúcich ju dvoch národných socialistických republík. Ústavnej proklamácii o existencii socializmu v Československu od roku 1960 zodpovedalo aj označenie konštrukčne nosného kontrolného systému štátu, a to ako *sústava orgánov ľudovej kontroly*. Táto sústava však podliehala politickej kontrole jedinej vládnucej politickej strany, Komunistickej strany Československa, ktorá určovala všetky pravidlá života spoločnosti, kolektívu a jednotlivca. Mala politicky nadradené a ústavne zakotvené vedúce postavenie v spoločnosti a patrila jej aj všetka kontrolná moc v štáte a spoločnosti. V jej organizačnej štruktúre boli integrované aj relatívne autonómne kontrolné orgány, *kontrolné a revízne komisie*. Napriek tomu, že išlo o vnútrostranícke orgány, reálne zasahovali nielen do chodu tejto politickej strany, ale prostredníctvom jej orgánov, zjazdov, plenárnych zasadnutí ústredného výboru a ostatných orgánov aj do chodu celej spoločnosti. O význame kontrolných orgánov tejto vládnucej politickej strany svedčí skutočnosť, že občania (fyzické osoby) a organizácie (právnické osoby) sa neraz častejšie so svojimi sťažnosťami, návrhmi a podnetmi obracali na tieto stranícke zložky kontroly, než na jednotlivé články organizačnej základne systému ľudovej kontroly. Možno konštatovať, že organizačná základňa systému ľudovej kontroly bola stabilizovaná, stabilná, a v rámci vtedy existujúcich kritérií a požiadaviek na výkon kontrolnej činnosti aj funkčná. Nevyhnutnosť transformácie tohto systému sa teda zrodila až v súvislosti s politickou transformáciou slovenskej spoločnosti uskutočňovanou po roku 1990. Systém kontroly v spoločnosti bol spočiatku do značnej miery paralyzovaný a v 90. rokoch 20. storočia nebol spôsobilý operatívne a účinne reagovať na rýchlo prebiehajúce spoločenské premeny a zmenu štruktúry spoločenských záujmov, ktoré boli osobitne uskutočňované v majetkovej základni štátu.

Znovuvybudovanie kontrolných systémov a organizačnej základne sústavy kontrolných orgánov v Slovenskej republike do funkčnejšej podoby možno badať najmä v súvislosti so vstupom slovenského štátu do postupne vytvárajúceho sa európskeho ekonomicko – politického zoskupenia štátov, do Európskej únie. Impulzy orgánov Európskej únie umiestňované do politickej pozornosti slovenského adresáta sa prejavili v mnohých oblastiach spoločenského života Slovákov, a zasiahli aj systémy kontroly. Požiadavky orgánov Európskej únie sa premietli aj do modifikácie organizačnej základne kontroly



podsystemu verejnej správy zriadením napr. Národného bezpečnostného úradu Slovenskej republiky.<sup>22</sup>

## Záver

Poznať a pochopiť súčasné javy a práve prebiehajúce spoločenské procesy možno len po solídnom poznaní javov minulých. Na ich základe, teda *ex post* možno následne uvažovať o budúcich javoch a ich vývinových tendenciách. Toto konštatovanie platí aj v prírodných vedách, ale aj v ekonomickej vedách, v technických vedách, a tiež aj vo vedách o spoločnosti, vrátane právnych vied. Ak chceme pochopiť súčasný vývoj v systémoch verejnej správy a v kontrolných systémoch, musíme mať aspoň základný prehľad o ich vývoji, v našom prípade aspoň po roku 1945, ktorý bol rokom skončenia druhej svetovej vojny a počiatkom epochy, možno iba éry novo koncipovaného života a hodnôt euro – americkej civilizácie. Aby sa dalo pochopiť aj to, čo sa dialo následne, t.j. po tomto euforickom období vo verejnej správe novoutvoreného Československa, a z nášho uhla pohľadu predovšetkým v jeho ústavne zakotvených systémoch kontroly, musíme aspoň krátko uviesť niektoré východiskové poznámky.

Kontrola a tak aj všetky kontrolné systémy majú svoju autochtónnu, starobylú a bohatú históriu. Oba inštitúty sú charakteristické tým, že ich korene, t.j. ich vznik, podstata, existencia a premeny sú priamo závislé na vývine a transformačných procesoch prebiehajúcich v organizme štátu. A to už od dôb starovekého štátu. A vôbec, s uvedenými problémami sa možno stretávať sporadicky už od prvých pokusov o definitívnu teoretického formovania pojmu a charakteru právnej kategórie štátu ako takého. Kontrolné systémy, i keď sa tak zrejme v raných historických obdobiach ľudstva a jeho štátnosti ešte neoznačovali, majú určite svoje korene a zárodočné prvky ako inštitucionalizované a štruktúrované množiny určitých elementov (prvkov) situované už v politickej, hospodárskej, kultúrnej a sociálnej histórii, teda už v starovekých štátnych útvaroch, tzv. východných despociách, kde si organizácia práce na veľkých vodohospodárskych a memoriálno - kultových stavbách vyžadovala isto nielen obrovskú kvantitu pracovnej sily, ale aj dômyselnú organizáciu práce, plánovité a dobre riadené procesy správy štátu, usporiadané finančné hospodárstvo, centrálnu administratívu, a teda samozrejme aj kontrolu. Tomu, prirodzene, zodpovedala aj hierarchická štruktúra štátnej moci, ktorá sa vyznačovala uvedenými tuhými centralizačnými prvkami, aby sa riadenie veľkých skupín ľudí dalo optimálne zvládať. Ideologicky ich spájalo jednotné a povinné, priamo vynučené náboženstvo, uctievanie despotu ako boha. Na druhej strane, povaha verejných prác a ich zložitosť a rozsah potrebovali súčasne dostatočný priestor na to, aby sa realizovali efektívne, čo znamenalo, že centrálna moc nesmela byť prekážkou, a teda, že úradníci stojaci na čele takýchto projektov museli paralelne disponovať primeranou mierou autonómie, ale aj zodpovednosti. V tejto súvislosti museli mať priznané aj príslušné kontrolné právomoci. Na to, aby ich mohli uskutočňovať, vytvárali si autonómne, sebe podriadené kontrolné systémy, najmä z personálne vyhovujúcich jedincov. Tak vznikol byrokratický aparát, ktorý mal do svojej náplne práce včlenené aj kontrolné činnosti ako jedny z najvýznamnejších a najsledovanejších foriem usmerňovania spoločenského vývoja, najosobnejších pre riadenie a správu štátu. Významné kontrolné funkcie plnili aj kňazi. Staroveký štát používal kontrolné mechanizmy do určitej miery na kontrolu hospodárstva

---

<sup>22</sup> K vývoju a obsahu procesu reformy verejnej správy na Slovensku pozri v BERČÍK, P. - KRÁLIK, J.: Základy verejnej správy I. Učebnica. 1. vyd. Bratislava : Akadémia Policajného zboru, 2007, 190 s. ISBN 978 – 80 – 8054 – 400 – 3.

a vojenstva, ale osobitne dobytých území a ich obyvateľstva, aj prostredníctvom decentralizovaných úradov, pôsobiacich v odľahlých oblastiach jeho štátneho územia. Kontrola teda bola už na úsvite ľudskej štátnosti nástrojom, ktorým sa zvládali obrovské ľudské diela staroveku, hmatateľné dodnes (napr. egyptské pyramídy, čínsky múr), i keď bola vlastne impulzom a často aj nástrojom na drastické postupy zo strany štátnej moci voči tým, ktorí nespĺňali jej požiadavky.