

ZNEUŽITIE KONTROLY VO VEREJNEJ SPRÁVE¹

BERNARD PEKÁR

Faculty of Law, Comenius University, Bratislava, Slovakia

Abstract in original language

Kontrola je nevyhnutným a potrebným atribútom každej organizovanej činnosti. Efektívna a účinná kontrola je jednou zo záruk aj zákonného a správneho výkonu verejnej správy. V tomto príspevku som pojmovo vymedzil kontrolu a činnosti obsahovo blízke, so zameraním na správny dozor. V týchto intenciách uvádzam aj viaceré pohľady na systémovú klasifikáciu kontrolných činností. Následne sa zaoberám hmotnoprávnym a procesným rámcom výkonu kontroly v zmysle možného zneužívania práva. Toto sa týka aspektov na strane subjektov vykonávajúcich kontrolu a taktiež subjektov na strane kontrolovaných.

Key words in original language

Kontrola, kontrola vo verejnej správe, systém kontroly, vnútorná kontrola, vonkajšia kontrola.

Abstract

Control is essential and necessary attribute of any organized activity. Efficient and effective control is one of the guarantees and the legal and proper performance of public administration. In this paper, I define the definition, control of content and activities nearby, with a focus on administrative supervision. Concerning this I also provide several insights into the classification system of control activities. Then I deal with the substantive and procedural framework of control in terms of the potential abuse of the law. This deals with other aspects of the inspection bodies and also on the audited entities.

Key words

Control, control of public administration, system of control, internal control, external control

Kontrola vo všeobecnosti je nevyhnutným atribútom každej organizovanej činnosti. Kontrola ako činnosť je zameriavaná na skúmanie, analyzovanie, interpretáciu a následné korigovanie uskutočňovanej činnosti, za účelom plnenia cieľov príslušného subjektu. Legálna definícia kontroly, resp. kontroly vo verejnej správe v SR neexistuje. Legislatíva obsahuje viacero

¹ Tento príspevok vznikol vďaka grantu Všeobecné správne konanie poskytnutého Agentúrou na podporu výskumu a vývoja, číslo projektu APVV-0086-07

termínov, ako dozor, dohľad, inšpekcia, revízia, ktoré obsahovo konvergujú ku kontrole. Tieto taktiež nie sú legálne vymedzené a ich materiálny zmysel je často krát aplikovaný prostredníctvom iného pojmu a naopak, druho a obsahovo rovnorodé činnosti sú vymedzované prostredníctvom pojmov rozdielných. Právna teória taktiež nezastáva absolútne jednotný názor na vymedzenie pojmu kontroly.

Kontrola verejnej správy by mala zabezpečovať vykonávanie všetkých potrebných činností v zodpovedajúcom rozsahu a čase. Mala by koncentrovať poznávanie skutočností ako predpoklad, predvídania kontrolovaného javu a správneho určenia budúcich cieľov. Mala by umožňovať identifikovanie a následne odstraňovať negatívne odchýlky zistené v priebehu kontroly, celkovo aplikovať výsledky kontrolovanej aktivity.

Kontrola má svoje funkcie, ktoré predstavujú hlavné smery aktivít orgánov uskutočňujúcich kontrolu.

Kontrola má funkcie :

- poznávaciu
- porovnávaciu
- nápravnú
- represívnu.

Uvedeným funkciám kontroly zodpovedajú aj príslušné štádiá kontrolnej činnosti :

- skúmanie a poznávanie skutočného stavu
- porovnávanie zisteného a požadovaného stavu, identifikovanie odchýlok
- pridanie opatrení na odstránenie zistených rozdielov a vyvodené zodpovednosti za dané konanie.

Samotné oprávnenie a taktiež aj výkon kontroly musí vychádzať z určitého právneho základu, taktiež môže vyplývať zo vzťahov nadriadenosti a podriadenosti, resp. kompetenčných noriem vo vzťahu k nepodriadeným subjektom.

Systém kontroly v dynamickom zmysle v sebe koncentruje viacero druho a aj charakterovo odlišných činností.

Právne predpisy na úseku kontroly musia vytvárať podmienky na úspešné naplnenie jej cieľov. Ide najmä o úpravu :

- pôsobnosti a právomoci príslušných orgánov
- prístupu týchto orgánov k potrebným informáciám, resp. o oprávnenie požadovať súčinnosť a plnenie zodpovedajúcich povinností kontrolovaným subjektom

- procesných oprávnení sankcionovať postup kontrolovaného subjektu pri marení kontroly
- hodnotiacich kritérií kontroly, ktoré musia byť obsiahnuté v právnej norme ako požadovaný stav, pričom pri rôznych kontrolách sa používajú rôzne kritériá
- regulácia opatrení smerujúcich k náprave a odstráneniu zistených nedostatkov, tu ide najmä o oprávnenie prikázať, odstrániť zistené závady, alebo uložiť určitý zákaz a o sankčné prostriedky súvisiace s porušením právnych povinností pri kontrolnej činnosti.²

Pokiaľ budeme uvažovať o systéme kontroly v širšom zmysle slova, bude na strane subjektov oprávnených vykonať kontrolu ako aj subjektov kontrolovaných veľké množstvo druhovo nerovnorodých subjektov. Orgány verejnej správy pritom môžu byť v pozícii obidvoch týchto subjektov a to aj súčasne.

Samotný kontrolný systém možno členiť podľa viacerých klasifikačných kritérií. Podľa vzájomného právneho vzťahu medzi kontrolovaným a kontrolujúcim subjektom, resp. podľa

subjektov uskutočňujúcich kontrolu, môžeme kontrolu členiť :

- vnútornú kontrolu , ktorá sa uskutočňuje v rámci organizačných vzťahov, v rámci riadiacej pôsobnosti vo vnútri určitého organizačného systému
- vonkajšia kontrola vykonávaná subjektmi nepatriacimi do organizačnej sústavy kontrolujúceho subjektu, teda voči subjektom organizačne nepodriadeným.

Systematickým krokom uskutočneným najmä v českej právnej teórii je identifikovanie osobitnej kontrolnej činnosti – správneho dozoru, tzv. činnosti vykonávajúcej spravujúcimi subjektmi voči subjektom spravovaným. Táto činnosť potom bude mať aj charakter samotného výkonu verejnej správy. Akousi „komplementárnou“ činnosťou majúcu tiež do určitej miery majúcu tiež charakter kontroly, je kontrola uskutočňovaná a to prostredníctvom inštitútov sťažností a petícií.

Bez ohľadu na uvedené členenie jednotlivých druhov kontroly, možno túto vo všeobecnosti chápať ako potrebný a v určitých prípadoch nevyhnutný atribút každej organizačnej činnosti.

² Machajová J. a kol, Všeobecné správne právo III. Vydanie 2009 BVŠP, str. 238 ISBN 978-80-89363-36-0

V rámci môjho príspevku však chcem poukázať aj na možný negatívny efekt či účinok kontroly. Tento možno identifikovať vo dvoch základných líniách.

1) Prvou je zneužitie tohto inštitútu zo strany subjektov uskutočňujúcich kontrolu za iným cieľom resp. účelom, dokonca v niektorých prípadoch zámerné poškodzovanie práv subjektov vo vzťahu ku ktorým sa kontrola vykonáva.

2) Druhou je možné marenie kontroly či presnejšie povedané zneužívanie procesných či hmotnoprávnych práv kontrolovanými subjektmi.

Vo všeobecnosti možno konštatovať, že o zneužití práva možno hovoriť v prípadoch keď niekto realizuje svoje práva za účelom neodôvodnenej ujmy inej osoby, resp. štátu, konanie ktorým sa dosahujú nedovolené výsledky, ale ktoré právo zdanlivo povoľuje. „O zdanlivej dovolenosti konania možno uvažovať v intenciách duality právnej úpravy v zmysle toho, čo zákon pripúšťa a čo zakazuje.

Zákaz zneužitia práva možno aj napriek absencii explicitnej právnej úpravy, na čo ešte v ďalšom poukážem, odvodiť aj v intenciách práva EÚ zo všeobecných právnych princípov či zásad. To znamená že právne princípy možno považovať za právo, ktoré disponuje „vyššou právnou silou“ ako je právne úprava, z ktorej možné zneužitie práva vychádza. Aj podľa Rozhodnutie IV. ÚS 319/05 Ústavného súdu ČR, súd neposkytne ochranu výkonu práva, ktoré v skutočnosti znamená jeho zneužitie. Obdobou je aj obchádzanie zákona, tzv. konanie v intenciách právnych noriem so zameraným cieľom dosiahnutia výsledkov právnymi normami nepredpokladanými a nežiadajúcimi.

Je potrebné však poznamenať, že celá situácia je ešte komplikovanejšia v podmienkach verejného práva. Každé konanie, ktorým sa subjekt snažil akýmkoľvek predpokladaným spôsobom znížiť alebo eliminovať svoju verejnoprávnu povinnosť, by mohla znamenať možné zneužitie práva. A tu treba poukázať na ústavnú normu, v zmysle ktorej každý môže konať to čo mu zákon nezakazuje. Tu aj v intenciách judikatúry súdneho dvora EÚ, napr. Vec č. C-63/04-Central Property L+d proti Commissioners OF Customs and Excise, možno hovoriť o zneužití práva vtedy, keď aj napriek formálnemu naplneniu podmienok stanovených zodpovedajúcimi ustanoveniami dôjde ku konaniu v rozpore s cieľmi stanovenými týmito ustanoveniami.

Pokiaľ analogicky uvažujeme v intenciách uvedeného možno priamo hovoriť o zneužití práv a právom chránených záujmov subjektom vo vzťahu, ku ktorému je realizovaný „správny dohľad“. S dostatočnou dávkou všeobecnosti, o každom konaní či aktivite kontrolovaného subjektu, ktorá má charakter formálnej subsumpcie pod procesné či hmotnoprávne oprávnenia v procese výkonu správneho dohľadu, ale v skutočnosti jej

cieľom je sťažovanie, zabránenie, resp. akékoľvek marenie výkonu dozoru, možno hodnotiť ako zneužívanie práva. Aj napriek tomu, že sa pohybujeme zatiaľ len v rovine všeobecnej, jedná sa v praxi o veľmi časté konanie kontrolovaných subjektov, ktorým často dochádza k mareniu výkonu správneho dozoru.

Pre zabránenie resp. minimalizovanie takéhoto konania vidím dve fundamentálne východiská.

Prvým je precizovanie súčasnej právnej úpravy, ktorá bude dostatočne osobitým spôsobom predvídať, relevantným spôsobom postihovať takéto „nežiadúce konanie, buď prostredníctvom sankcií či alternatívnych mechanizmov postupu správnych orgánov realizujúcich spomínaný správny dozor“. /Príkladom môže byť napr. právna úprava kontroly daňovej/.

Druhým v reakcii na uvedené rozhodnutie Ústavného súdu v ČR môže byť definovanie či vymedzenie „zneužívania práva“, či v rovine všeobecnej, napr. v rámci všeobecného procesného právneho predpisu, resp. v rovine osobitnej /osobitného správneho predpisu upravujúceho výkon správneho dohľadu/. Aj napriek tomu, že som v intenciách uvedeného hovoril o správnom dohľade možno, samozrejme v obmedzenej miere dané úvahy vzťahovať aj na výkon kontroly vonkajšej. Určitú analógiu možno vidieť v tom, že kontrolu vykonáva subjekt externý, ktorý nie je súčasťou hierarchickej štruktúry, v ktorej by sa nachádzal subjekt kontrolovaný.

Vzhľadom na skutočnosť, že tento subjekt je orgánom verejnej správy, je možný „manévrovací priestor“ značne obmedzený či oklieštený. Navyše jednotlivé druhy vonkajšej kontroly sú tak, čo do účelu, spôsobu, charakteru, či formy odlišné, že uvádzaný „všeobecný mechanizmus riešenia zrejme neprichádza ani do úvahy.

Vnútorňa kontrola má do určitej miery špecifický charakter. Ten možno vidieť v jej pomerne všeobecnej úprave prostredníctvom Zákona č. 10/1996 Z.z. O kontrole v štátnej správe, subsidiárne sa aplikujúceho aj v rámci územnej samosprávy. Zohľadňujúc uvedené aspekty kontroly vonkajšej sa jedná o všeobecný predpis s relatívne dostatočnou mierou precíziácie konkrétnych aspektov kontroly /práv a povinností kontrolovaných a kontrolujúcich subjektov/. Asi najmarkantnejším rozdielom je však už spomínaná možnosť „konať na základe a v medziach zákona“ nakoľko v pozícii kontrolovaného subjektu väčšinou stojí štátny orgán /výnimkou je samospráva/.

V rámci vnútornej kontroly možno identifikovať možné riziká za následok jej neefektívnosti. /Chybnosť ľudského úsudku, obchádzanie na základe dohovoru dvoch a viacerých ľudí, podcenenie či zanedbanie vnútornej kontroly ako celku/.

Osobitnou a zaujímavou otázkou je otázka súdnej kontroly vo vzťahu možného využitia práva v rámci kontroly vykonávanej správnymi orgánmi – správneho dozoru. Tu sa vynára otázka možného prelomenia bariéry prieskumu zákonnosti, extenzívnym výkladom subsumujúcim takúto činnosť správneho orgánu do skupiny rozhodnutí, či postupu porušujúcich zákon. Otáznym je potom aj problém súdnej príslušnosti.³

V ďalšom si dovoľím poukázať na úplne opačný aspekt zneužitia kontroly správneho dozoru. Ako príklad uvediem kontrolu daňovú, či inštitúty majúce obdobný charakter.

Právna úprava obsiahnutá v Zákone č. 511/1992 Z.z. nekoncentruje explicitnú úpravu vo vzťahu k možnej účelnosti výkonu daňovej kontroly. Tým mám na mysli jej kvantitatívnu stránku, konkrétne realizáciu neefektívnych, neúčelných, ba až fiktívnych operácií majúcich za následok eliminovanie až znemožnenie bežnej činnosti daňového subjektu. Pritom abstrahujem od priamych či nepriamych zákonných účinkov výkonu daňovej kontroly. Intenzita fyzického výkonu kontrolných činností v tom najširšom zmysle slova môže znamenať práva aj na strane správcu dane. Podobné účinky možného zneužitia môže znamenať aj výkon miestneho zisťovania. Samozrejme moja úvaha majúca až prekvapivo časté reálne kontúry, v rámci praxe sa netýka takej intenzity konania, ktorá by mohla byť trestnoprávne kvalifikovaná.

Analógiou možno o uvedenom uvažovať aj vo všeobecnosti pri výkone akejkolvek kontroly verejnej správy. To aj v prípadoch ak kontrolovaným je správny orgán a účelom je napr. politický hospodársky boj.

Literature:

- Machajová J. a kol, Všeobecné správne právo III. Vydanie 2009 BVŠP, str. 238 ISBN 978-80-89363-36-0
- Ficová J. in Števček M., Ficová J. a kol., Občiansky súdny poriadok, Komentár 1.vydanie, Praha Ch. Beck, 2008, 955 ISBN 978-80-7400-1599-8

Contact – email

AKPekar@seznam.cz

³ Ficová J. in Števček M., Ficová J. a kol., Občiansky súdny poriadok, Komentár 1.vydanie, Praha Ch. Beck, 2008, 955 ISBN 978-80-7400-1599-8