

VEREJNÉ VYSOKÉ ŠKOLY A FINANČNÁ KONTROLA EX ANTE PODĽA NOVÉHO ZÁKONA O FINANČNEJ KONTROLE A AUDITE

PUBLIC UNIVERSITIES AND FINANCIAL EX ANTE CONTROL UNDER THE NEW LAW ON FINANCIAL CONTROL AND AUDIT

Jozef Tekeli

Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Právnická fakulta

ABSTRAKT

Dňa 1. januára 2016 nadobudol účinnosť nový zákon č. 357/2015 Z. z. o finančnej kontrole a audite, ktorý nahrádza dovtedajší zákon č. 502/2001 Z. z. o finančnej kontrole a vnútornom audite v znení neskorších predpisov. Právna úprava od 1. januára 2016 zavádza nové druhy finančnej kontroly v podmienkach verejnoprávnych inštitúcií spadajúcich pod pôsobnosť tohto zákona. Odlišným spôsobom je formulovaný aj výkon kontroly, čo do povahy ex ante, ktorá sa po 1. januári 2016 transformuje z podoby predbežnej finančnej kontroly na tzv. základnú finančnú kontrolu. Príspevok sa zameriava na pravidlá výkonu základnej finančnej kontroly v podmienkach verejných vysokých škôl, v prípade ktorých aj doterajší spôsob výkonu predbežnej finančnej kontroly vykazoval nedostatky.

ABSTRACT

On 1 January 2016 a new Act no. 357/2015 Coll. on financial control and auditing, which replaces the previous Act. 502/2001 Coll. on Financial Control and Internal Audit as amended. Legislation from January 1, 2016 introduces a new type of financial control in terms of public institutions falling within the scope of this Act. It is formulated in a different way and the exercise of control, which in the nature of ex ante, that is after 1 January 2016 transforms the form of ex-ante financial controls so. the inspection. This paper focuses on the basic rules governing financial control in terms of public universities, for which the current method of performance of interim financial control showed deficiencies.

I. ÚVOD

Pojem „kontrola“ vznikol už v antickom Ríme a pochádza z latinských slov „contra“ (proti) a „rotulus“ (zvitok). Kontrola predstavovala „protiistiny“, t. j. druhé exempláre záznamov, na ktorých sa overovala správnosť pôvodného zápisu na zvitku pergamenových blán. Takéto chápanie kontroly ako spisu vedeného v dvoch vyhotoveniach bolo príčinou, že sa kontrola dlho vymedzovala v spojitosti so skúmaním (overovaním) správnosti dokumentov, účtovných zápisov s dohľadom na správnosť vedenia pokladničných kníh, účtov a podobne. Postupne sa pojem kontrola i odvodený pojem „kontrolná činnosť“ rozšíril a naplnil novým obsahom.¹

Najelementárnejšie vymedzenie kontroly vo verejnej správe dnes vychádza z ponímania kontroly v širšom zmysle a jej uplatňovania v rozličných oblastiach spoločenského života, pričom takto ponímaná kontrola je závislá od politickej a ekonomickej situácie a usporiadania

¹ LIČKO, T.: *Kontrola v spoločnosti*. Bratislava: IRIS, 2003. ISBN 80-89018-00-9, s. 14.

štátu. Základnou úlohou kontroly je, že upozorňuje na nedostatky, dáva impulz na ich odstránenie, a tým zdokonaľuje jednotlivca i celú spoločnosť.²

Kontrola je nevyhnutnou súčasťou každej organizovanej činnosti, a preto skúmanie tejto aktivity patrí do viacerých vedných disciplín (kybernetiky – ako spätná väzba, teórie riadenia – ako štádium riadiaceho cyklu, etc.).³ Kontrola, jej postavenie a právomoc závisí od politických a ekonomických podmienok spoločnosti, štátoprávneho usporiadania a aj od funkcií jednotlivých štátnych a politických orgánov.

Pod kontrolou, ako pojmom správneho práva, sa rozumie činnosť, ktorou sa zisťuje a hodnotí, či a ako činnosť právnických a fyzických osôb podliehajúcich kontrole zodpovedá určitým požiadavkám, ktoré sú určené v právnych normách alebo aktoch vydaných na ich vykonanie.⁴

Kontrola vo verejnej správe predstavuje špecifický spôsob spravovania vecí verejných. Vo verejnej správe musí existovať ucelený systém spätnej väzby, ktorý predstavuje kontrolný systém verejnej správy. Zmyslom kontroly je kritické posúdenie stavu a odstránenie nedostatkov, ktoré vplývajú na výkon a poslanie organizácie verejnej správy.⁵

Kontrola vo verejnej správe je jednou zo základných záruk zákonnosti v jej činnosti. Pri výkone tejto činnosti vznikajú špecifické spoločenské vzťahy regulované normami verejného práva vrátane správneho práva – tzv. kontrolné právne vzťahy. Obsah právnych vzťahov pri vykonávaní kontroly tvoria oprávnenia a povinnosti orgánu vykonávajúceho kontrolu a im zodpovedajúce práva a povinnosti kontrolovaného subjektu. Jednotná legálna definícia pojmu kontrola vo verejnej správe v našom právnom poriadku neexistuje.

V systéme platnej právnej úpravy možno nájsť legálne definované len niektoré druhy kontroly, a to najmä finančnú kontrolu a kontrolu efektívnosti štátnej správy.

Finančnou kontrolou sa podľa § 2 písm. b) zákona č. 357/2015 Z. z. o finančnej kontrole a audite účinného od 1. januára 2016 rozumie „*súhrn činností zabezpečujúcich overovanie hospodárnosti, efektívnosti, účinnosti a účelnosti finančných operácií alebo ich častí pred ich uskutočnením, v ich priebehu a až do ich konečného vysporiadania, zúčtovania, dosiahnutia a udržania výsledkov a cieľov finančných operácií alebo ich častí.*“

Uplatnením typologickej metódy v rámci vedeckovýskumnej činnosti rešpektujúc zvolený názov článku, však nie je predmetom tohto príspevku analýza finančnej kontroly v celom jej obsahovom vymedzení, ale zúžene, predmetom je len tá kategória finančnej kontroly, ktorá zahŕňa činnosti zabezpečujúce overovanie hospodárnosti, efektívnosti, účinnosti a účelnosti finančných operácií alebo ich častí pred ich uskutočnením, t. j. kontrola ex ante. Predmetom výskumu sa tak stáva určitá vybraná kategória, t. j. určený typ finančnej kontroly ako zvolený objekt výskumu.⁶ Pri voľbe objektu výskumu zasahuje nevyhnutne racionálny prvok autora ako vedeckého pracovníka. Pre určenie objektu tohto článku je determinujúcou skutočnosť, že autor je z kariérneho hľadiska vysokoškolským učiteľom verejnej vysokej školy.

Podľa § 2 písm. f) zákona č. 357/2015 Z. z. o finančnej kontrole a audite sa na účely tohto zákona rozumie „*orgánom verejnej správy subjekt verejnej správy podľa osobitného predpisu a právnická osoba, prostredníctvom ktorej sa poskytujú verejné financie.*“ Osobitným predpisom, na ktorý odkazuje blanketová norma zákona č. 357/2015 Z. z. o finančnej kontrole a audite je zákon č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy a o zmene a

² TÓTHOVÁ, K. et al.: *Základy správneho práva hmotného*. Bratislava: Právnická fakulta Univerzity Komenského, 1992. ISBN 80-7160-059-8, s. 126.

³ SOBIHARD, J.: *Verejná správa a kontrola*. In MACHAJOVÁ, J. et al.: *Všeobecné správne právo*. Bratislava: Bratislavská vysoká škola práva, 2009. ISBN 978-80-89447-05-3, s. 237.

⁴ NIKODÝM, D.: *Kontrola v štátnej správe a v hospodárskej správe ČSFR*. Bratislava: SAV, 1969. s. 11.

⁵ TEJ, J.: *Ekonomika a manažment verejnej správy*. Prešov: Prešovská univerzita, 2002. ISBN 80-8068-136-8, s. 206.

⁶ BAKOŠOVÁ, E.: *Základy sociológie pre právnikov*. Bratislava: Vydavateľské oddelenie Univerzity Komenského, 1999. ISBN 80-7160-075-X, s. 105-106.

doplnení niektorých zákonov, podľa § 3 ods. 1 a ods. 2 ktorého „*Subjektmi verejnej správy sú právnické osoby zapísané v registri organizácií vedenom Štatistickým úradom Slovenskej republiky podľa osobitného predpisu a zaradené vo verejnej správe v súlade s jednotnou metodikou platnou pre Európsku úniu, a to*

a) v ústrednej správe,

b) v územnej samospráve,

c) vo fondoch sociálneho poistenia a fondoch zdravotného poistenia.

V ústrednej správe sa vykazujú štátne rozpočtové organizácie a štátne príspevkové organizácie, štátne účelové fondy (ďalej len "štátny fond") a Slovenský pozemkový fond. V ústrednej správe sa vykazujú aj verejné vysoké školy a ďalšie subjekty, ktoré sú zapísané a zaradené v registri podľa odseku 1 v ústrednej správe. V územnej samospráve sa vykazujú obce a vyššie územné celky a nimi zriadené rozpočtové organizácie a príspevkové organizácie, ako aj ďalšie subjekty, ktoré sú zapísané a zaradené v registri podľa odseku 1 v územnej samospráve. Vo fondoch sociálneho poistenia a fondoch zdravotného poistenia sa vykazuje Sociálna poisťovňa a zdravotné poisťovne.“

Z takéhoto systematického prepojenia relevantných citovaných dikcií právnych noriem vyplýva, že výkonu finančnej kontroly podľa zákona č. 357/2015 Z. z. o finančnej kontrole a audite podliehajú i verejné vysoké školy ako právnické osoby podľa zákona č. 131/2001 Z. z. o vysokých školách a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

Legálnu definíciu vysokej školy obsahuje zákon č. 131/2001 Z. z. o vysokých školách a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov v § 1 ods. 1 „*Vysoké školy sú vrcholné vzdelávacie, vedecké a umelecké ustanovizne.*“ Legálnu definíciu vysokej školy abstrakciou sumarizuje i správna veda, a to v jej najvyššišom prevedení: „*Vysoká škola je štúdium generálne orientované na meniace sa podmienky trhu práce.*“⁷

Z doposiaľ vymedzeného vyplýva, že predmetom článku je výkon finančnej kontroly ex ante v objekte, ktorým je verejná vysoká škola. Navyše na základe § 2 písm. h) zákona č. 357/2015 Z. z. o finančnej kontrole a audite povinnou osobou, na ktorú sa vzťahuje režim tohto zákona je nielen samotný orgán verejnej správy (in concreto verejná vysoká škola), ale i jeho vnútorný organizačný útvar.

Vnútroorganizačnými zložkami verejnej vysokej školy sú pritom podľa § 21 ods. 1 zákona č. 131/2001 Z. z. o vysokých školách a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov fakulty, iné pedagogické, výskumné, vývojové, umelecké, hospodársko-správne a informačné pracoviská a účelové zariadenia.

Takto teoreticko-právne vymedzené východiská výskumu podmieňujú aj ďalšie metódy (popri už vyššie dovolanej typologickej metóde) použité pri práci autora, ktorých voľba a aplikácia ovplyvňujú celú obsahovú časť príspevku a v konečnom dôsledku aj jeho závery.

Pre dielo je charakteristické využitie predovšetkým historickej, analytickej a kritickej metódy tvorby vedeckých prác.

Z hľadiska vývoja právnej úpravy sa finančná kontrola ex ante formovala ako neoddeliteľná súčasť finančnej kontroly v podmienkach verejnoprávnych korporácií. Z hľadiska vývojového má pre platnú právnu úpravu relevanciu vysporiadanie sa s nasledovnými právnymi režimami ex ante kontroly:

- úprava zákona č. 502/2001 Z. z. o finančnej kontrole a vnútornom audite a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení účinnom do 29. februára 2015;

⁷ GAŠPAR, M.: *Elitná univerzita*. Košice: UPJŠ. 2007. s. 12.

- úprava účinná od 1. marca 2012 do 31. októbra 2014 založená novelou zákona č. 502/2001 Z. z. o finančnej kontrole a vnútornom audite a o zmene a doplnení niektorých zákonov pod č. 69/2012 Z. z.;
- úprava účinná od 1. novembra 2014 do 31. decembra 2015 založená novelou zákona č. 502/2001 Z. z. o finančnej kontrole a vnútornom audite a o zmene a doplnení niektorých zákonov pod č. 292/2014 Z. z.;
- úprava účinná od 1. januára 2016 založená novým zákonom č. 357/2015 Z. z. o finančnej kontrole a audite.

Naznačené 4 právne režimy v horizonte necelých 4 rokov demonštrujú nestabilitu právnej úpravy finančnej kontroly ex ante (m. m. aj iných druhov finančnej kontroly) v slovenskej verejnej správe. Rovnako ovplyvňujú spôsobilosť povinných osôb ustáliť správny spôsob aplikácie zákonných ustanovení v procese implementácie právnych noriem do praxe. Historická metóda v takomto prípade je teda využívaná nielen pri skúmaní vzniku a vývoja právnej úpravy vybraných inštitútov kontrolných právnych vzťahov, ale bezprostredne napomáha zákonne konformnej právnej interpretácii účinných právnych noriem regulujúcich finančnú kontrolu ex ante. Historická metóda okrem interpretačného významu, zároveň napomáha štúdiu pôsobenia príslušnej právnej úpravy v aplikačnej praxi a podporuje poznávanie úrovne právnej úpravy finančnej kontroly v tom-ktorom časovom úseku jej legislatívneho vývoja.

Využitie právnej analýzy v článku predstavuje kľúčový metodologický postup autora, keďže predstavuje rozbor normatívnych právnych aktov regulujúcich jednotlivé aspekty inštitútu finančnej kontroly ex ante, a to v ich jednotlivostiach, ako aj v ich komplexnosti.

Kritická metóda je imanentnou súčasťou vedeckovýskumnej činnosti na predkladanom príspevku. Právna veda postupuje dopredu predovšetkým vďaka kritickej diskusii. Kritika, ktorú článok prináša, predstavuje predovšetkým hľadanie logických rozporov v právnej úprave a hľadanie absurdných dôsledkov, ktoré prepriate formalizovaná právna úprava finančnej kontroly ex ante prináša pre aplikačnú prax v podmienkach verejnoprávnych inštitúcií spadajúcich pod pôsobnosť zákona č. 357/2015 Z. z. o finančnej kontrole a audite (mutatis mutandis predchádzajúceho zákona č. 502/2001 Z. z. o finančnej kontrole a vnútornom audite a o zmene a doplnení niektorých zákonov). Na tomto základe teda sú v článku formulované teórie s argumentačnou silou, ktoré majú byť jednak schopné vysporiadať sa s kritikou právnej úpravy finančnej kontroly ex ante účinnej do 31. decembra 2015, no jednak musia byť schopné vysporiadať sa s možnosťami kritiky novej právnej úpravy finančnej kontroly ex ante účinnej po 1. januári 2016.

II. FINANČNÁ KONTROLA EX ANTE AKO TZV. ZÁKLADNÁ FINANČNÁ KONTROLA

1. Transformácia predbežnej finančnej kontroly na základnú finančnú kontrolu

Cieľom finančnej kontroly v podmienkach verejnej vysokej školy je zabezpečiť najmä

- dodržiavanie hospodárnosti, efektívnosti, účinnosti a účelnosti pri hospodárení s verejnými financiami a realizácii finančnej operácie alebo jej časti,
- dodržiavanie rozpočtu verejnej vysokej školy,
- dodržiavanie zákona č. 357/2015 Z. z. o finančnej kontrole a audite, všeobecne záväzných právnych predpisov vydaných na jeho vykonanie, osobitných predpisov, medzinárodných zmlúv, ktorými je Slovenská republika viazaná, a na základe ktorých sa Slovenskej republike poskytujú finančné prostriedky zo zahraničia, rozhodnutí vydaných na základe osobitných predpisov alebo vnútorných predpisov,
- dodržiavanie uzatvorených zmlúv verejnou vysokou školou,
- dodržiavanie podmienok na poskytnutie a použitie verejných financií,

- správnosť a preukázateľnosť vykonávania finančnej operácie alebo jej časti, spoľahlivosť výkazníctva,
- ochranu majetku v správe alebo vo vlastníctve verejnej vysokej školy,
- predchádzanie podvodom a nezrovnalostiam,
- včasné a spoľahlivé informovanie štatutárneho verejnej vysokej školy o úrovni hospodárenia s verejnými financiami a o vykonávaných finančných operáciách alebo ich častiach,
- overovanie plnenia opatrení prijatých na nápravu nedostatkov zistených administratívnou finančnou kontrolou alebo finančnou kontrolou na mieste a na odstránenie príčin ich vzniku,
- overovanie ďalších skutočností súvisiacich s finančnou operáciou alebo jej časťou a finančným riadením.

Finančná kontrola sa tak spolu s kontrolou súladu a kontrolou výkonnosti⁸ radí medzi základné druhy kontrol v podmienkach slovenskej verejnej správy, resp. aj v širšom medzinárodnom kontexte, rešpektujúc medzinárodné kontrolné štandardy INTOSAI.

Finančná kontrola po 1. januári 2016 zavádza nové druhy finančnej kontroly:

- základnú finančnú kontrolu,
- administratívnu finančnú kontrolu,
- finančnú kontrolu na mieste;

čím sa nahrádza pôvodne v roku 2001 konštituované elementárne členenie kontroly na kontrolu predbežnú, priebežnú a následnú s cieľom dosiahnutia zjednodušenia výkonu finančnej kontroly.⁹

S účinnosťou nového zákona č. 357/2015 Z. z. o finančnej kontrole a audite, t. j. od 1. januára 2016 sa teda transformovala tradične ponímaná predbežná finančná kontrola na tzv. základnú finančnú kontrolu pre všetky subjekty spadajúce pod režim zákona č. 357/2015 Z. z. o finančnej kontrole a audite vrátane verejných vysokých škôl.

Podľa dôvodovej správy k návrhu zákona o finančnej kontrole a audite „*sa predbežná finančná kontrola vykonávaná ako vnútorná administratívna kontrola transformuje na základnú finančnú kontrolu, ktorá je obligatórna pre orgány verejnej správy na všetky finančné operácie alebo ich časti tak ako je tomu aj v súčasnosti. Vykonanie základnej finančnej kontroly je obligatórne aj v prípade, keď orgán verejnej správy vykonáva overovanie finančnej operácie alebo jej časti administratívnou finančnou kontrolou alebo finančnou kontrolou na mieste.*“

Z uvedeného vyplýva, že verejná vysoká škola je povinná overiť základnú finančnú kontrolou každú finančnú operáciu alebo jej časť, a to vo všetkých etapách jej realizácie. Finančnou operáciou, alebo jej časťou obligatórne overovanou základnou finančnou kontrolou sa pritom na základe § 2 písm. d) zákona č. 357/2015 Z. z. o finančnej kontrole a audite rozumie „*príjem, poskytnutie alebo použitie verejných financií*“¹⁰, právny úkon alebo iný úkon majetkovej povahy.“ Častokrát je aplikačnou praxou opomínaná skutočnosť, že finančná operácia sa z časového hľadiska môže realizovať vo viacerých fázach (napríklad pred vstupom do záväzku, následne pred podpisom zmluvy, následne pred uskutočnením platby, ale tiež aj v priebehu ich postupného naplňovania). Základnú finančnú kontrolu je preto potrebné vykonávať postupne počas celej doby kontinuálne trvajúcej finančnej operácie až do naplnenia všetkých podmienok, za ktorých sú verejné financie poskytované alebo použité.

⁸ <https://www.nku.gov.sk/vseobecne-o-kontrole-nku-sr>

⁹ VEVERKOVÁ, I.: *Nový zákon o finančnej kontrole a audite vykonávanom verejnou správou*. In *Právo pre ROPO a obce v praxi*. 6/2015. Bratislava: Wolters Kluwer. ISSN 1337-7523. s. 1.

¹⁰ Poznámka autora: realizovaných hotovostne aj bezhotovostne.

Finančná kontrola, vrátane kontroly ex ante ako základnej finančnej kontroly, je nástrojom finančného riadenia rektora verejnej vysokej školy, dekana fakulty, riaditeľa, prípadne inak označeného vedúceho vnútroorganizačnej zložky verejnej vysokej školy ako povinnej osoby podľa zákona č. 357/2015 Z. z. o finančnej kontrole a audite. Týmto nástrojom môže štatutárny orgán zabezpečiť efektívne finančné riadenie pri zachovávaní princípov hospodárnosti, efektívnosti, účinnosti a účelnosti poskytovania alebo používania finančných prostriedkov, a tak efektívne riadiť a dosahovať všetky stanovené úlohy a ciele verejnej vysokej školy. Štatutárny orgán verejnej vysokej školy zároveň zodpovedá za výkon finančnej kontroly. V podmienkach verejnej vysokej školy je rektorovi priamo podriadený kvestor, ktorý zabezpečuje a zodpovedá za hospodársky a administratívny chod verejnej vysokej školy a koná v jej mene v rozsahu určenom rektorom. Za hospodárenie fakulty ako najvýznamnejšej vnútroorganizačnej zložky verejnej vysokej školy zodpovedá podľa 28 ods. 1 poslednej vety zákona č. 131/2001 Z. z. o vysokých školách a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov dekan fakulty tiež priamo rektorovi a nie akademickému senátu fakulty.

V aplikačnej praxi verejných vysokých škôl má finančná kontrola ex ante charakter kontroly vykonávanej poverenými zamestnancami verejnej vysokej školy (v minimálnom počte dvoch zamestnancov), pričom platí, že jeden z nich musí byť vedúci zamestnanec. Štatutárny orgán totiž z praktického hľadiska nemôže sám zabezpečiť naplnenie systému finančného riadenia a kontroly, preto časť svojej zodpovednosti za finančné riadenie a kontrolu na odborných úsekoch činnosti realizuje jej delegovaním na zamestnancov verejnej vysokej školy. Toto delegovanie časti zodpovednosti na zamestnancov príslušných odborných úsekov sa vykoná jej zapracovaním do pracovných náplní zodpovedných zamestnancov a zapracovaním do vnútroorganizačnej normy (organizačného alebo pracovného poriadku), prípadne určením zodpovednosti za systém finančného riadenia a vykonávania finančnej kontroly vo vnútornom predpise, ktorý upraví spôsob vykonávania kontroly v podmienkach danej verejnej vysokej školy. Je možné zvoliť rôzne prístupy, ktoré závisia od veľkosti organizácie, organizačnej štruktúry, zložitosti zamerania činností a spôsobu riadenia organizácie. Cieľom je však vždy zabezpečiť rovnaký výsledok – účinný a efektívny systém internej ex ante kontroly.¹¹

2. Forma základnej finančnej kontroly

Základnú finančnú kontrolu ako kontrolu minimálne tzv. 4 očí vykonáva štatutárny orgán alebo ním určený vedúci zamestnanec a zamestnanec zodpovedný za rozpočet, verejné obstarávanie, správu majetku alebo za iné odborné činnosti podľa povahy finančnej operácie alebo jej časti podľa rozhodnutia štatutárneho orgánu tou formou, že potvrdzuje na doklade súvisiacom s finančnou operáciou alebo jej časťou súlad finančnej operácie alebo jej časti s

- rozpočtom verejnej vysokej školy na príslušný rozpočtový rok;
- osobitnými predpismi alebo medzinárodnými zmluvami, ktorými je Slovenská republika viazaná, a na základe ktorých sa Slovenskej republike poskytujú finančné prostriedky zo zahraničia;
- zmluvami uzatvorenými verejnou vysokou školou;
- rozhodnutiami vydanými na základe osobitných predpisov, t. j. individuálnymi správnymi aktmi;
- vnútornými predpismi, t. j. internými inštrukciami ako aktmi riadenia¹²;
- inými podmienkami poskytnutia verejných financií.

¹¹ VEVERKOVÁ, I.: *Praktické skúsenosti s vykonávaním predbežnej finančnej kontroly*. In *Právo pre ROPO a obce v praxi*. ISSN 1337-7523, 2011, roč. IV, č. 2, s. 9.

¹² JAKAB, R.: *Proces tvorby interných normatívnych inštrukcií vo verejnej správe* In *Právny Obzor*, 2010, č. 6, ISSN 0032-6984. 20 s.

a to uvedením svojho mena a priezviska, podpisu, dátumu vykonania základnej finančnej kontroly a vyjadrenia, či je, alebo nie je možné finančnú operáciu alebo jej časť vykonať, v nej pokračovať alebo vymáhať poskytnuté plnenie, ak sa finančná operácia alebo jej časť už vykonala.¹³

V rámci komparácie je potrebné uviesť, že vojenské vysoké školy a policajné vysoké školy ako štátne rozpočtové organizácie sú povinné overovať základnou finančnou kontrolou finančnú operáciu aj z hľadiska jej súladu s ich rozpočtom na dva rozpočtové roky nasledujúce po príslušnom rozpočtovom roku, ak financovanie finančnej operácie alebo jej časti neskončí v príslušnom rozpočtovom roku a ide o realizáciu verejného obstarávania. V porovnaní s verejnými vysokými školami je teda kontrola súladu prísnejšia v podmienkach vojenských a policajných vysokých škôl.

V rámci autorského zhodnotenia možno abstraktačne konštatovať, že zmeny základnej finančnej kontroly zavádzané zákonom č. 357/2015 Z. z. o finančnej kontrole a audite na úseku finančnej kontroly majú povahu

- legislatívno-technických spresnení a
- zmeny pojmoslovia (premenovania) už existujúcich inštitútov.

Zámerom úpravy nie je ukladanie nových povinností zamestnancom verejnej vysokej školy, ale zvýšenie zodpovednosti zamestnancov za vykonávané činnosti, ktoré sú v opise ich pracovných činnosti alebo pracovnej náplni. Vykonanie základnej finančnej kontroly sa potvrdzuje na doklade súvisiacom s finančnou operáciou alebo jej časťou uvedením mena a priezviska zamestnanca, ktorý vykonal základnú finančnú kontrolu. Ďalej zamestnanec uvedie svoj vlastnoručný podpis (môže byť použitý aj zaručený elektronický podpis), dátum vykonania základnej finančnej kontroly a vyjadrenie, či je alebo nie je možné finančnú operáciu alebo jej časť vykonať, v nej pokračovať alebo vymáhať poskytnuté plnenie, ak sa finančná operácia alebo jej časť už vykonala. V praxi to znamená, že za doklad súvisiaci s finančnou operáciou alebo jej časťou sa môže považovať aj krycí list alebo zoznam kontrolných otázok.

Z uvedeného výkladu vyplýva, že inštitút základnej finančnej kontroly po 1. januári 2016 kontinuálne nadväzuje na systém vykonávania predbežnej finančnej kontroly v podobe existujúcej do 31. decembra 2015. Zákon č. 357/2015 Z. z. o finančnej kontrole a audite tak nepriňaša zásadnú zmenu filozofie finančnej kontroly ex ante.

Dôvodom je skutočnosť, že koncepčná zmena výkonu finančnej kontroly ex ante nastala už v predchádzajúcom legislatívnom vývoji cestou postupných čiastkových novelizácií zákona č. 502/2001 Z. z. o finančnej kontrole a vnútornom audite a o zmene a doplnení niektorých zákonov. Mutatis mutandis sa súčasná forma výkonu finančnej kontroly ex ante v podmienkach verejných vysokých škôl legislatívne ustálila už kapitálnou novelou pod č. 69/2012 Z. z. Predmetná novela č. 69/2012 Z. z. s účinnosťou od 1. marca 2012 mala s definitívou predstavovať legislatívny koniec formálneho výkonu predbežnej finančnej kontroly, ktorý bol príznačný pre celé obdobie jej realizácie po nadobudnutí účinnosti samotného zákona č. 502/2001 Z. z. o finančnej kontrole a vnútornom audite a o zmene a doplnení niektorých zákonov 1. januára 2002.

Následná čiastková novela zákona č. 502/2001 Z. z. o finančnej kontrole a vnútornom audite a o zmene a doplnení niektorých zákonov pod č. 292/2014 Z. z. s účinnosťou od 1. novembra 2014 na úseku finančnej kontroly ex ante v podmienkach internej kontroly verejných vysokých škôl nezaviedla de facto žiadnu relevantnú zmenu. Vo svojej podstate popri precizovaní niektorých procesnoprávnych ustanovení¹⁴ iba v rámci interných finančnoprávnych

¹³ § 6 ods. 4 zákona č. 357/2015 Z. z. o finančnej kontrole a audite.

¹⁴ Poznámka autora: spočívajúce najmä v zosúladení aplikačnej praxe a výkladu zákona s cieľom odstrániť dovtedajšie interpretačné nejasnosti v aplikačnej praxi.

vzťahov (resp. širšie administratívnoprávnych vzťahov) verejnej vysokej školy klasifikovala predbežnú finančnú kontrolu ako vnútornú administratívnu kontrolu.¹⁵ Novela pod č. 292/2014 Z. z. s účinnosťou od 1. novembra 2014 do 31. decembra 2015 neovplyvnila formu a rozsah internej finančnej kontroly ex ante v podmienkach verejnej vysokej školy.¹⁶

Z použitej historickej interpretácie vyplýva záver, že výkon finančnej kontroly ex ante v podmienkach slovenských verejných vysokých škôl nie je kardinálne ovplyvnený prijatím samotného nového zákona č. 357/2015 Z. z. o finančnej kontrole a audite, ale už nadobudnutím účinnosti zákona č. 69/2012 Z. z., ktorým sa novelizoval zákon č. 502/2001 Z. z. o finančnej kontrole a vnútornom audite a o zmene a doplnení niektorých zákonov, t. j. od 1. marca 2012.

Pri porovnaní zákonom predvídaného stavu s aplikačnou praxou je však nutné konštatovať, že napriek zásadným legislatívnym zmenám finančnej kontroly ex ante účinným od 1. marca 2012, precizovanými od 1. novembra 2014, verejné vysoké školy častokrát vykonávali typicky vžitú formálnu predbežnú finančnú kontrolu v znení: „*Finančnú operáciu overil predbežnou finančnou kontrolou...*“ alebo „*Predbežnú finančnú kontrolu vykonal ...*“ až do konca roka 2015, t. j. do zrušenia samotného zákona č. 502/2001 Z. z. o finančnej kontrole a vnútornom audite a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

Právne režimy finančnej kontroly ex ante účinné do 31. decembra 2015 sú teda základom pre správnu interpretáciu finančnej kontroly ex ante v podobe de lege lata po 1. januári 2016 a následne aj pre ich zákonne konformnú aplikáciu v podmienkach slovenských verejných vysokých škôl.

III. ROZSAH ZÁKLADNEJ FINANČNEJ KONTROLY

1. Finančná operácia ako predmet finančnej kontroly ex ante

Základná finančná kontrola je tzv. 100 % kontrolou, t. z. je obligatórnou na všetkých právnych skutočnostiach spadajúcich pod legálne vymedzený pojem finančnej operácie. Podľa § 7 ods. 1 zákona č. 357/2015 Z. z. o finančnej kontrole a audite „*Základnou finančnou kontrolou je orgán verejnej správy povinný overovať vždy súlad každej finančnej operácie alebo jej časti so skutočnosťami uvedenými v § 6 ods. 4 na príslušných stupňoch riadenia.*“ Podľa § 2 písm. d) zákona č. 357/2015 Z. z. o finančnej kontrole a audite sa pritom „*Finančnou operáciou alebo jej časťou rozumie príjem, poskytnutie alebo použitie verejných financií, právny úkon alebo iný úkon majetkovej povahy.*“

Je pozitívom, ak zákon č. 357/2015 Z. z. o finančnej kontrole a audite stanovuje, že finančnou operáciou je aj príjem verejných prostriedkov (napr. vyrovnanie nedoplatku zamestnanca vyplývajúceho zo zúčtovania preddavku poskytnutého na služobnú cestu, ak prevyšoval nárokovateľné cestovné náhrady), či už hotovostne alebo bezhotovostne. Použitím verejných prostriedkov sa rozumie predovšetkým úhrada výdavku, či už v hotovosti (napr. nákup drobného tovaru, cenín, prác, služieb, reprezentačný výdavok, poskytnutie preddavku na služobnú cestu) alebo bezhotovostne (napr. úhrada došlej faktúry prostredníctvom banky alebo interbankingom, vyplatenie mzdy zamestnancovi, úhrada odvodov). Pod použitím verejných prostriedkov je potrebné rozumieť aj poskytnutie verejných prostriedkov verejnej vysokej školy v

¹⁵ VEVERKOVÁ, I.: *Predbežná a priebežná finančná kontrola po novele zákona o finančnej kontrole*. In *právo pre ROPO a obce v praxi*. 12/2014. Bratislava: Wolters Kluwer. ISSN 1337-7523. 6 s.

¹⁶ Poznámka autora: Zmeny zavedené novelou č. 292/2014 Z. z. účinnou od 1. novembra 2014 sa dotkli predovšetkým výkonu vonkajšej finančnej kontroly, a to v súvislosti s procesom prijatia zákona č. 292/2014 Z. z. o príspevku poskytovanom z európskych štrukturálnych a investičných fondov a o zmene a doplnení niektorých zákonov. Od roku 2014 začína nové programové obdobie, v rámci ktorého došlo k zmene viacerých pravidiel implementácie fondov Európskej únie. Z tohto dôvodu je potrebné upraviť aj vonkajšie kontrolné mechanizmy poskytovaných finančných prostriedkov z európskych štrukturálnych a investičných fondov u osoby, ktorej sa majú poskytnúť alebo ktorej sa poskytujú verejné prostriedky.

rámci jeho vecnej pôsobnosti právnickým a fyzickým osobám na použitie – z hľadiska verejnej vysokej školy tieto poskytnuté prostriedky opustili rozpočet verejnej vysokej školy a sú z jej hľadiska použitými prostriedkami. Zákon č. 357/2015 o finančnej kontrole a vnútornom audite už teda kvalitatívne vhodnejšie na rozdiel od predchádzajúceho zákona č. 502/2001 Z. z. o finančnej kontrole a vnútornom audite a o zmene a doplnení niektorých zákonov rozlišuje medzi použitím verejných prostriedkov a poskytnutím verejných prostriedkov, čím obsahovo zosúladiť povahu finančných operácií s požiadavkami zákona č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

Právny úkon je v zmysle § 34 zákona č. 40/1964 Zb. Občianskeho zákonníka v znení neskorších predpisov prejav vôle smerujúci najmä k vzniku, zmene alebo zániku tých práv alebo povinností, ktoré právne predpisy s takýmto prejavom spájajú. Najvýznamnejšiu skupinu právnych úkonov predstavujú zmluvy ako dvojstranné, prípadne viacstranné právne úkony (napr. občianskoprávne, obchodnoprávne alebo pracovnoprávne). Uzatvorenie zmluvných vzťahov možno považovať za zložitejšiu finančnú operáciu, pri ktorej základná finančná kontrola zahŕňa celý súbor postupov a činností, ktoré je potrebné vykonať jednak v procese prípravy na jej realizáciu týkajúci sa overenia súladu finančného plnenia s rozpočtom, ako aj dodržiavania zákonných podmienok v etape jej realizácie. Uzatvorenie zmluvy je spravidla spojené s finančným plnením, t. j. ide o povinnosť overiť, či táto finančná operácia je v súlade s rozpočtom. Uzatvorenie zmluvy je rovnako právnym úkonom, a z toho vyplýva povinnosť overiť, či je zmluva uzatvorená v súlade so všeobecne záväznými právnymi predpismi. Samozrejme, okrem zmlúv sa možno v podmienkach verejných vysokých škôl stretnúť aj s jednostrannými právnymi úkonmi, ktoré taktiež spadajú pod obsah legálnej definície finančnej operácie. Ide napríklad o výpovede či odstúpenia od zmlúv, ktoré je verejná vysoká škola oprávnená realizovať za podmienok stanovených zmluvou alebo zákonom (napr. § 48 zákona č. 40/1964 Zb. Občianskeho zákonníka v znení neskorších predpisov, § 344 zákona č. 513/1991 Zb. Obchodného zákonníka v znení neskorších predpisov). Pri overovaní finančnej operácie, ktorou je právny úkon, sa teda základná finančná kontrola vykonáva v dvoch krokoch: najprv sa základnou finančnou kontrolou overí pripravovaná finančná operácia – právny úkon (zmluva, odstúpenie od zmluvy, etc.); a následne v prípade, že sa plnenie uvedeného právneho úkonu ďalej realizuje prácami a uhrádzajú sa faktúry prostredníctvom banky bezhotovostným prevodom, overuje sa základnou finančnou kontrolou každá jedna faktúra, pretože ide o použitie verejných prostriedkov bezhotovostne.

Iným úkonom majetkovej povahy je úkon, ktorý má dopad najmä na evidenciu o majetku verejnej vysokej školy (napr. najčastejšie inventarizácia, vyradovanie a likvidácia majetku verejnej vysokej školy, preradenie majetku).¹⁷

Každá finančná operácia musí byť overovaná finančnou kontrolou ex ante s prihliadnutím na jej hospodárnosť. Verejná vysoká škola i všetky jej vnútroorganizačné súčasti ako povinné osoby podľa zákona č. 357/2015 Z. z. o finančnej kontrole a audite musia pri nakladaní s verejnými prostriedkami zachovávať princíp hospodárnosti. Princíp hospodárnosti je zachovaný pokiaľ sa tovary, práce alebo služby obstarávajú v správnom čase, vo vhodnom množstve a kvalite za najlepšiu cenu. Zamestnanec overujúci pri základnej finančnej kontrole hospodárnosť finančnej operácie musí posúdiť, či množstvo tovaru alebo rozsah služieb nie je vo vzťahu k účelu finančnej operácie v značnom nepomere. Zároveň tovary, práce alebo služby majú byť obstarané v takom čase, v ktorom je možné dosiahnuť zamýšľaný účel finančnej operácie, napríklad, ak je cieľom finančnej operácie vybaviť určitý počet študentov osobitnými zručnosťami a schopnosťami napr. v rámci klinického vzdelávania a na tento účel sú potrebné didaktické prostriedky alebo osobitné zariadenie a vybavenie výučbovej miestnosti, správny

¹⁷ Porovnaj: HOSPODÁROVÁ, O.: *Zmeny vo výkone finančnej kontroly a v spracovaní rozpočtu*. In *Manuál RVC ŠTRBA*. Poprad 2012, s. 6.

čas obstarania takýchto pomôcok, je na začiatku priebehu výučby a nie tesne pred ukončením vzdelávacích aktivít danej skupiny, etc.

Samotný rozsah overovania finančnej operácie závisí od povahy finančnej operácie. Finančné operácie sa totiž v praxi líšia svojou povahou. Niektoré (nie všetky) finančné operácie podliehajú režimu verejného obstarávania, vykonávanie niektorých finančných operácií je upravené vo vnútorných riadiacich aktoch verejnej vysokej školy, iné finančné operácie súvisia s realizáciou práv a povinností zo zmluvných vzťahov verejnej vysokej školy alebo vyplývajú z individuálnych správnych aktov, najmä rozhodnutí. Za zmluvu možno považovať aj potvrdenú objednávku pokiaľ obsahuje obligatórne náležitosti, ktoré zákon č. 513/1991 Zb. Obchodný zákonník v znení neskorších predpisov pre určitý typ zmluvy vyžaduje. V takomto prípade sa teda finančnou kontrolou overí súlad finančnej operácie s objednávkou. Z toho vyplýva zásadný poznatok, že nie je nutné overovať pri všetkých finančných operáciách súlad so všetkými skutočnosťami uvedenými v písmenách § 6 ods. 4 zákona č. 357/2015 Z. z. o finančnej kontrole a audite. Napríklad pokiaľ poskytovanie prostriedkov na určitý účel (napr. pracovná cesta) nie je upravené vnútorným predpisom verejnej vysokej školy, nie je dôvod základnou finančnou kontrolou overovať súlad finančnej operácie s vnútorným predpisom. Rovnako, pokiaľ ide o overovanie finančnej operácie ktorá nesúvisí s procesom verejného obstarávania podľa osobitného predpisu, nie je potrebné overovať súlad so zákonom č. 343/2015 Z. z. o verejnom obstarávaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

Aplikačná prax sa však vyznačuje opačným nevhodným postupom, t. j. mechanickým „krúžkovaním“ súladu finančnej operácie so všetkými v § 6 ods. 4 zákona č. 357/2015 Z. z. o finančnej kontrole a audite vypočítanými skutočnosťami. Takýto prístup aplikačnej praxe verejných vysokých škôl, ktorý sa však nijako zásadne neodlišuje od nesprávnej praxe ostatných povinných osôb spadajúcich pod pôsobnosť zákona č. 357/2015 Z. z. o finančnej kontrole a audite, demonštruje nepochopenie zmyslu finančnej kontroly ex ante a neustály pretrvávajúci formalizmus pri jej vykonávaní.

Finančná kontrola ex ante po 1. januári konštituovaná ako základná kontrola si podľa názoru autora zachováva (rovnako ako dovtedajšia predbežná finančná kontrola) v podmienkach verejných vysokých škôl¹⁸ naďalej prepäté formalistický charakter, ktorý je podmienený obrovským množstvom finančných operácií spadajúcich pod povinnosť ex ante overiť ich základnou finančnou kontrolou.

Na strane jednej možno oceniť úmysel zákonodarcu o maximalizáciu hospodárnosti a zákonnosti v činnosti povinných osôb, za účelom dosahovania ktorých subsumuje pod inštitút finančnej kontroly ex ante čo možno najširší možný okruh právnych skutočností. Na strane druhej, však príliš široký záber povinnosti vykonávať finančnú kontrolu ex ante, t. j. ako 100 % obligatórnu kontrolu na všetkých finančných operáciách prináša paradoxne zásadne opačný efekt – činnosť (kontrola) sa stáva formálnou a upúšťa sa od reálneho materiálneho posúdenia operácie. Konečným dôsledkom je nežiadúci aplikačný stav, keď sa bez náležitého posúdenia ako súladná konštatuje aj taká operácia, ktorá nezodpovedá zákonným a ekonomickým kritériám na ňu kladeným - t. z. najčastejšie bez zodpovedajúceho právneho posúdenia finančnej operácie, reálneho porovnania finančnej operácie s rozpočtom verejnej vysokej školy, či dôsledného ekonomického zhodnotenia hospodárnosti plánovanej finančnej operácie.

V rovine de lege ferenda by v naznačenom smere mohlo byť prínosom stanovenie primeraných limitov hodnoty jednotlivých druhov finančných operácií, pri dosiahnutí ktorých by bola finančná kontrola ex ante obligatórna ex lege. Finančné operácie pod medznú hodnotu by boli predmetom fakultatívneho výkonu finančnej kontroly ex ante, v závislosti od interného

¹⁸ Poznámka autora: Mutatis mutandis aj u ostatných povinných osôb spadajúcich pod režim zákona č. 357/2015 Z. z. o finančnej kontrole a audite.

aktu riadenia konkrétnej povinnej osoby. V rámci autorskej licencie možno vysloviť opodstatnený predpoklad, že pri takejto filtrácii „marginálnych“ finančných operácií, teda odbremenení povinnej osoby od výkonu základnej finančnej kontroly na menej podstatných právnych skutočnostiach, by bol vytvorený primeranejší priestor pre dôsledné materiálne, a nie naopak formálne, uskutočňovanie finančnej kontroly ex ante na takých finančných operáciách, ktoré majú pre hospodárenie a legalitu činnosti povinnej osoby zásadný význam.

2. Rozhodnutia verejnej vysokej školy ako predmet finančnej kontroly ex ante – výklad ad absurdum

Nový zákon č. 357/2015 Z. z. o finančnej kontrole a audite nepriniesol právnou vedou¹⁹ očakávanú bližšiu špecifikáciu vplyvu finančnej kontroly ex ante na prijímanie individuálnych správnych aktov ako výsledku individuálnej rozhodovacej činnosti orgánov verejnej správy, in concreto verejných vysokých škôl, resp. ich vnútroorganizačných súčastí.

So zavedením kvalitatívne nových zákonných požiadaviek na výkon finančnej kontroly ex ante a následným zintenzívnením vykonávania predbežnej finančnej kontroly subjektmi verejnej správy od účinnosti zákon č. 69/2012 Z. z., ktorým sa novelizoval zákon č. 502/2001 Z. z. o finančnej kontrole a vnútornom audite, t. j. od 1. marca 2012 sa však ako negatívny dôsledok v aplikačnej praxi orgánov verejnej správy začali objavovať nesprávne interpretácie pojmu právny úkon, ktorý je v zmysle zákonných pravidiel, ako súčasť pojmu finančná operácia, obligatónym predmetom výkonu finančnej kontroly ex ante.

Pod pojem právny úkon začala aplikačná prax orgánov verejnej správy podporená navyše výkladom rezortného ministerstva zaradzovať aj rozhodnutia, t. j. individuálne právne akty, v nadväznosti na čo, orgány verejnej správy začali overovať svoje rozhodnutia ako výsledky individuálnej rozhodovacej činnosti finančnou kontrolou ex ante.

Vo vzťahu k uvedenému autor jednoznačne prezentuje nižšie odôvodnený názor, že sa jedná o nesprávnu interpretáciu zákona a nezohľadnenie rozdelenia tzv. právnych skutočností v právnej teórii. Z tohto prístupu vyplýva autorské konštatovanie, že individuálne správne akty orgánu verejnej správy sú vylúčené z overovania základnou finančnou kontrolou.

Právna teória ustáleno diverzifikuje právne skutočnosti na subjektívne (závislé od vôle) a objektívne (nezávislé na vôle), pričom k subjektívnym právnym skutočnostiam sa zaradzujú právne úkony, protiprávne úkony, konštitutívne súdne alebo iné úradné rozhodnutia a vytvorenie diela.²⁰

Pokiaľ právne úkony, a to aj napriek existencii verejnoprávnych zmlúv (dohôd), patria medzi inštitúty najmä súkromného práva, úradné rozhodnutia majú spravidla verejnoprávny charakter. Rozhodnutím dochádza najmä ku založeniu, zmene alebo zrušeniu práv a povinností jeho adresátov vo verejnej správe (konštitutívne rozhodnutia) - napr. rozhodnutie o prijatí na vysokú školu; prípadne dochádza k autoritatívnemu deklarovaniu práva alebo povinnosti (deklaratórne rozhodnutie) – napr. časť rozhodnutia, ktorým sa konštatuje, že študent sa dopustil disciplinárneho deliktu. Pre rozlišovanie medzi právnymi úkonmi a úradnými rozhodnutiami sú zásadné aj predpoklady ich vzniku, resp. vydávania. Pri uzatváraní právnych úkonov sa stretávame so základným princípom, ktorým je zmluvná sloboda, v rámci ktorej je uzavretie, resp. neuzavretie zmluvy prejavom individuálnej autonómie jej účastníkov. Ústavným základom tohto princípu je čl. 2 ods. 3 Ústavy Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb., v zmysle ktorého každý môže konať, čo nie je zákonom zakázané, a nikoho nemožno nútiť, aby konal čo

¹⁹ TEKELI, J. – ŠTRKOLEC, M.: *Rozhodnutia obce - právna skutočnosť vylúčená z preskúmania predbežnou finančnou kontrolou*. In: *Účtovníctvo ROPO a obcí v praxi*. ISSN 1337-0197. Roč. VIII, č. 6/2013, 6 s.

²⁰ VOJČÍK, P.: *Občianske právo hmotné*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2012. 637 s.

zákon neukladá. Naopak pre štátne orgány²¹ podľa čl. 2 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky platí, že môžu konať iba na základe ústavy, v jej medziach a v rozsahu a spôsobom, ktorý ustanoví zákon. Táto ústavná požiadavka je prejavom zásady legality a nevyhnutnosti vylúčenia arbitrárnosti v rozhodovacej činnosti verejných vysokých škôl.

Z tohto členenia je teda nepochybné, že úradné rozhodnutia verejnej vysokej školy ako individuálne správne akty, ktoré sú výsledkom konania o právach, povinnostiach a právom chránených záujmoch adresátov verejnej správy, nemožno subsumovať pod pojem právny úkon a teda ako také ani nepodliehajú overeniu finančnou kontrolou *ex ante*.

Uvedený záver platí aj v situácii ak má úradné rozhodnutie priamy hospodársky dopad na rozpočet verejnej vysokej školy. Z hľadiska vzťahu finančnej kontroly *ex ante* a individuálneho správneho aktu je teda potrebné odlišiť napr.: rozhodnutie dekana o prijatí na externé štúdium na verejnej vysokej škole, ktoré ako individuálny správny akt nepodlieha výkonu základnej finančnej kontroly na strane jednej a príjem verejnej vysokej školy zo školeného, ktorý ako finančná operácia na strane druhej podlieha výkonu základnej finančnej kontroly. Príjem, použitie alebo poskytnutie financií nemožno zamieňať s úradným rozhodnutím, z ktorého takýto príjem, použitie alebo poskytnutie následne vyplýva.

Konštatovanie, že úradné rozhodnutia ako individuálne správne akty nemožno subsumovať pod pojem právny úkon a teda ako také ani nepodliehajú overeniu finančnou kontrolou *ex ante* je podporené aj samotnou elementárnou právnou logikou, keďže právo predpokladá vo vzťahu k individuálnym právnym aktom (rozhodnutiam) osobitné mechanizmy, ktoré majú zabezpečiť ich zákonnú konformitu. Týmito mechanizmami sú opravné konania v prípade uplatnenia riadnych, mimoriadnych opravných prostriedkov, prípadne i súdny prieskum ich zákonnosti (napr. rozhodnutie o nesprístupnení informácie verejnou vysokou školou podľa zákona č. 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám v znení neskorších predpisov preskúmateľné v správnom súdnictve). Tieto opravné, resp. preskúmovacie konania sú garanciou legality individuálnych právnych aktov. Právnej logike by navyše odporovala aj tá skutočnosť, že zamestnanec vykonávajúci základnú finančnú kontrolu by svojím negatívnym vyjadrením podľa § 7 ods. 3 zákona č. 357/2015 Z. z. o finančnej kontrole a audite mohol *de facto* i *de iure* zabrániť vydaniu individuálneho právneho aktu štatutárnym orgánom, čo je v každom prípade vedie k absurdnej právnej interpretácii.

Z preskúmania finančnou kontrolou *ex ante* sú teda vylúčené všetky kategórie individuálnych správnych aktov, ktoré sú finálnou formou rozhodovacej činnosti verejnej vysokej školy o právach, povinnostiach a právom chránených záujmoch adresátov v oblasti pôsobnosti verejnej vysokej školy v správnom konaní.

IV. ZÁVER

Základná finančná kontrola sa vzťahuje na finančné operácie. Finančná kontrola *ex ante* je tak mechanizmom, ktorý v etape poskytovania, resp. použitia alebo prijímania verejných prostriedkov predstavuje najmä, hoci nie výlučne preventívny mechanizmus, ktorý má zabrániť neoprávnenému príjmu, použitiu alebo poskytnutiu verejných prostriedkov a ktorý napomáha k zabezpečeniu dodržiavania hospodárnosti, efektívnosti, účinnosti a účelnosti pri používaní verejných prostriedkov.

Inštitút základnej finančnej kontroly po 1. januári 2016 kontinuálne nadväzuje na systém vykonávania predbežnej finančnej kontroly v podobe existujúcej do 31. decembra 2015. Zá-

²¹ Poznámka autora: v relácii k ústavodarcom použitému pojmu "štátne orgány" je samozrejme nutné uplatniť extenzívny výklad, ktorý preferuje aj ústavnoprávna doktrína a vyžaduje, aby sa tento ústavný príkaz vzťahoval na všetky orgány verejnej správy, teda aj verejné vysoké školy ak konajú o právach, povinnostiach a právom chránených záujmoch nepodriadených osôb. Porovnaj DRGONEC, J.: *Ústava Slovenskej republiky, Komentár*. 2. Vydanie, HEURÉKA, Šamorín, 2007. s. 94 – 95.

kon č. 357/2015 Z. z. o finančnej kontrole a audite tak neprináša zásadnú zmenu filozofie finančnej kontroly ex ante. Dôvodom je skutočnosť, že koncepcná zmena výkonu finančnej kontroly ex ante nastala už v predchádzajúcom legislatívnom vývoji cestou postupných čiastkových novelizácií zákona č. 502/2001 Z. z. o finančnej kontrole a vnútornom audite a o zmene a doplnení niektorých zákonov. Mutatis mutandis sa súčasná forma výkonu finančnej kontroly ex ante v podmienkach verejných vysokých škôl legislatívne ustálila už kapitálnou novelou pod č. 69/2012 Z. z.

Pretrvávajúcim problémom verejných vysokých škôl pri výkone finančnej kontroly ex ante je formalizmus jej realizácie, ďalej skutočnosť, že sa nevykonáva vo vzťahu k všetkým typom finančných operácií, u ktorých to zákon vyžaduje alebo sa nevykonáva v podobe akú exaktne predpisuje tento zákon (nesprávna realizácia najmä v podobe nedostatočného výroku „základná finančná kontrola bola/nebola vykonaná“). Finančná kontrola ex ante po 1. januári konštituovaná ako základná kontrola si tak podľa názoru autora zachováva (rovnako ako dovtedajšia predbežná finančná kontrola) v podmienkach verejných vysokých škôl naďalej pripať formalistický charakter, ktorý je podmienený predovšetkým obrovským množstvom finančných operácií spadajúcich pod povinnosť ex ante overiť ich základnou finančnou kontrolou. Príliš široký záber povinnosti vykonávať finančnú kontrolu ex ante, t. j. ako 100 % obligatórnu kontrolu na všetkých finančných operáciách prináša paradoxne zásadne opačný efekt – činnosť (kontrola) sa stáva formálnou a upúšťa sa od reálneho materiálneho posúdenia operácie.

V rovine de lege ferenda by v naznačenom smere mohlo byť prínosom stanovenie primeraných limitov hodnoty jednotlivých druhov finančných operácií, pri dosiahnutí ktorých by bola finančná kontrola ex ante obligatórna ex lege. Finančné operácie pod medznú hodnotu by boli predmetom fakultatívneho výkonu finančnej kontroly ex ante, v závislosti od interného aktu riadenia konkrétnej povinnej osoby. V rámci autorskej licencie možno vysloviť opodstatnený predpoklad, že pri takejto filtrácii „marginálnych“ finančných operácií, teda odbremenení povinnej osoby od výkonu základnej finančnej kontroly na menej podstatných právnych skutočnostiach, by bol vytvorený primeranejší priestor pre dôsledné materiálne, a nie naopak formálne, uskutočňovanie finančnej kontroly ex ante na takých finančných operáciách, ktoré majú pre hospodárenie a legalitu činnosti povinnej osoby zásadný význam.

Následné výskumné zameranie autora v oblasti finančnej kontroly v podmienkach verejných vysokých škôl by malo byť kontinuálne orientované na vedecko-právne zhodnotenie nového inštitútu tzv. finančnej kontroly na mieste v rámci verejnej vysokej školy.

KLÚČOVÉ SLOVÁ

finančná kontrola – základná kontrola – univerzita – finančná operácia – nedostatky

KEY WORDS

financial control - basic control - university - financial operations - shortcomings

POUŽITÁ LITERATÚRA

1. BAKOŠOVÁ, E.: *Základy sociológie pre právnikov*. Bratislava: Vydavateľské oddelenie Univerzity Komenského, 1999. ISBN 80-7160-075-X, 122 s.
2. DRGONEC, J.: *Ústava Slovenskej republiky, Komentár*. 2. Vydanie, HEURÉKA, Šamorín, 2007. s. 94 – 95.
3. GAŠPAR, M.: *Elitná univerzita*. Košice: UPJŠ. 2007. 76 s.
4. HOSPODÁROVÁ, O.: Zmeny vo výkone finančnej kontroly a v spracovaní rozpočtu. In *Manuál RVC ŠTRBA*. Poprad 2012. 18 s.

5. <https://www.nku.gov.sk/vseobecne-o-kontrole-nku-sr>
6. JAKAB, R.: Proces tvorby interných normatívnych inštrukcií vo verejnej správe In *Právny Obzor*, 2010, č. 6, ISSN 0032-6984. 20 s.
7. LIČKO, T.: *Kontrola v spoločnosti*. Bratislava: IRIS, 2003. ISBN 80-89018-00-9, 159 s.
8. NIKODÝM, D.: *Kontrola v štátnej správe a v hospodárskej správe ČSFR*. Bratislava: SAV, 1969. 339 s.
9. SOBIHARD, J.: *Verejná správa a kontrola*. In MACHAJOVÁ, J. et al.: *Všeobecné správne právo*. Bratislava: Bratislavská vysoká škola práva, 2009. ISBN 978-80-89447-05-3, 512 s.
10. TEJ, J.: *Ekonomika a manažment verejnej správy*. Prešov: Prešovská univerzita, 2002. ISBN 80-8068-136-8, 228 s.
11. TEKELI, J. – ŠTRKOLEC, M.: Rozhodnutia obce - právna skutočnosť vylúčená z preskúmania predbežnou finančnou kontrolou. In: *Účtovníctvo ROPO a obcí v praxi*. ISSN 1337-0197. Roč. VIII, č. 6/2013, 6 s.
12. TÓTHOVÁ, K. et al.: *Základy správneho práva hmotného*. Bratislava: Právnická fakulta Univerzity Komenského, 1992. ISBN 80-7160-059-8, 172 s.
13. VEVERKOVÁ, I.: Praktické skúsenosti s vykonávaním predbežnej finančnej kontroly. In *Právo pre ROPO a obce v praxi*. ISSN 1337-7523, 2011, roč. IV, č. 2, 5 s.
14. VEVERKOVÁ, I.: Predbežná a priebežná finančná kontrola po novele zákona o finančnej kontrole. In *Právo pre ROPO a obce v praxi*. 12/2014. Bratislava: Wolters Kluwer. ISSN 1337-7523. 6 s.
15. VEVERKOVÁ, I.: Nový zákon o finančnej kontrole a audite vykonávanom verejnou správou. In *Právo pre ROPO a obce v praxi*. 6/2015. Bratislava: Wolters Kluwer. ISSN 1337-7523. 2 s.
16. VOJČÍK, P.: *Občianske právo hmotné*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2012. 637 s.

KONTAKTNÉ ÚDAJE AUTORA

Jozef Tekeli, JUDr. PhD.

odborný asistent

Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Šrobárova 2, 041 80 Košice

Telefón: +421552344129

E-mail: jozef.tekeli@upjs.sk