

TEORETICKÉ KONCEPCE KONTROLY A ADMINISTRATIVNÍHO DOZORU A JEHO HMOTNĚ PRÁVNÍ A PROCESNĚ PRÁVNÍ ASPEKTY V ZEMĚDĚLSTVÍ

Doc. JUDr. MILAN POLIÁN, CSc., právnická fakulta UJEP v Brně

K otázkám posilování efektivnosti práva bych chtěl ve svém diskusním příspěvku poukázat na některé poznatky, ke kterým jsme na tomto úseku dospěli se s. prof. Mášou při řešení vědeckovýzkumného úkolu. Šlo o téma „Teoretické koncepce kontroly a administrativního dozoru a jeho hmotně právní a procesně právní aspekty v zemědělství“, řešené v rámci úkolu zařazeného do státního plánu základního výzkumu v 6. pětiletce (řešitelé prof. Máša, doc. Polián).

Socialistická státní správa zemědělství zabezpečuje rozvoj socialistické zemědělské velkovýroby. K dosažení tohoto cíle využívá též institutu administrativního dozoru, jehož význam vzrůstá úměrně k neustále se rozšiřujícímu rozsahu činností, zabezpečovaných orgány státní správy.

Administrativní dozor chápeme v principu jako činnost, která svými pozorovacími a nápravnými funkcemi je — na základě zákona — zaměřena směrem k subjektům, které nejsou hierarchicky podřízeny orgánům dozoru vykonávajícím.

Předmětem administrativního dozoru je určité lidské chování, které dozorový orgán hodnotí podle kritéria souladu či nesouladu s příslušným pravidlem chování. Administrativní dozor není samoúčelný. Jeho výkon musí posilovat organizátorské působení orgánů státní správy v rozhodujících úsecích státní správy.

Musí být iniciativní, odpovídat měnícím se podmínkám a nepřetržitý, což je vysoce aktuální hlavně na úseku ochrany zemědělského půdního fondu a vytváření a ochrany zdravých životních podmínek.

Rozsah administrativního dozoru po stránce věcné nezahrnuje jen klasické oblasti, ale zahrnuje v podstatě všechny sféry působení socialistického státu v zemědělství, vyplývající z uskutečňování jeho hospodářsko-organizátorské funkce.

Vztahy, které vznikají v souvislosti s výkonem administrativního dozoru jsou velmi složité, což vyplývá z poměrně značného počtu subjektů,

kteřé vykonávají dozor v zemědělství a z rozmanitosti specifických věcných sfér v zemědělství. Pro jeho efektivnost má podstatný význam optimální stanovení postavení dozorových orgánů, tedy právní úprava jejich působnosti a pravomoci.

V tomto ohledu lze konstatovat, že nositeli administrativního dozoru v zemědělství jsou ústřední resortní orgány státní správy, specializované státní orgány a národní výbory, k nimž byly v průběhu vývoje přiřazeny zemědělské správy a pověřené socialistické organizace včetně společenských organizací. Podíl pověřených socialistických organizací na administrativním dozoru je zvláště významný na úseku rozvoje rostlinné výroby (Ústřední kontrolní a zkušební ústav zemědělský), veterinární péče (veterinární zařízení), plemenitby hospodářských zvířat (plemenářské organizace).

Nelze opomenout skutečnost, že administrativní dozor ve specifických oblastech, jakými jsou zajišťování bezpečné a zdravé práce, požární ochrany, myslivosti a rybářství, úzce souvisí a navazuje na proces tzv. společenské kontroly orgánů ROH, Svazu družstevních rolníků, Českého mysliveckého svazu a Českého rybářského svazu, přičemž je realizován politicko-organizační princip účasti pracujících na řízení a správě.

Na základě provedené analýzy dospíváme k názoru, že by měla být přednostně posilována koordinační funkce národních výborů na úseku kontrolních činností v zemědělství a že by mělo být posíleno právní postavení zemědělských správ a pověřených socialistických organizací hlavně na těch úsecích, kde nepůsobí jako dozorové orgány národní výbory.

Cíl administrativního dozoru v zemědělství je shodný se základním cílem státní správy a proto musí být k jeho realizaci využíváno adekvátních metod působení a forem činnosti státní správy. Jeho právní regulace je zabezpečována normami správního práva, mezi nimiž významnou roli hrají normy kompetenční. Správná úprava kompetence dozorových orgánů v těchto normách umožňuje sladěné působení při dozoru, zabráňuje duplicitě kontrolního působení a tím napomáhá k efektivnosti příslušných činností.

Dozorovou působnost chápeme jako normami správního práva vymezený druh, předmět a rozsah kontrolní činnosti specifické povahy, realizované vůči subjektům nepodřízeným orgánům dozoru za účelem dosažení stanovených cílů státní správy.

Z rozboru příslušných kompetenčních norem pod kritériem vyjádření dozorové působnosti vyplynulo, že právní úprava dozorové kompetence se projevuje v těchto variantách:

1. působnost orgánu je vyjádřena výstižně jako dozor, což považujeme za neoptimálnější vzhledem k zabezpečování socialistické zákonnosti v činnosti příslušných orgánů (např. u veterinárního dozoru),

2. kompetenční norma nehovoří výslovně o dozoru, ale o kontrolní, resp. dohlédací činnosti, z povahy věci však vyplývá, že jde v podstatě o dozor (např. dohled nad činností družstev),

3. příslušný předpis upravuje činnosti řídicí ev. rozhodovací, které však výkon dozoru předpokládají, jinak by nemohly být řádně realizovány. Tato varianta se nejeví jako vhodná vzhledem k tomu, že nevytváří podmínky pro dodržování stanovené kompetence (např. na úseku rybářství nebo myslivosti).

Shora uváděné varianty právní úpravy kompetence dozorových orgánů se v některých právních předpisech prolínají (např. na úseku rozvoje rostlinné výroby), což nepomáhá hladkému plnění stanovených úkolů.

Proto považujeme za žádoucí, aby kompetence dozorových orgánů v zemědělství byla stanovena terminologicky přesně s řádnou specifikací druhu, rozsahu a předmětu příslušné kontrolní činnosti, jak to odpovídá shora uváděné variantě první.

Tento požadavek je důvodný vzhledem k velkému věcnému rozsahu dozorových činností, který zahrnuje např. u národních výborů ochranu zemědělského půdního fondu, myslivost, rybářství, veterinární péči, ochranu rostlinné výroby a dohled nad činností družstev.

Výkon administrativního dozoru ovlivňuje nejen stanovení kompetence dozorových orgánů, ale také řádný výběr odpovídající metody a formy činnosti. Tento výběr je významný proto, že na jednotlivých úsecích zemědělství existují nejrozličnější konkrétní úkoly, vyžadující zvlášť kvalifikovaný přístup při stanovení adekvátního postupu či opatření.

Dozorové orgány jsou vybaveny dozorovou pravomocí a uplatňují v rámci své činnosti dozorové prostředky, mezi které zařazujeme opatření k nápravě a sankce.

Opatření k nápravě mohou být ukládána dozorovým orgánem subjektu, u něhož byly zjištěny závady přímo nebo jiným příslušným orgánem, který tak učiní na základě podnětu orgánu dozoru. Tyto dozorové prostředky se odlišují od těch, které umožňují realizaci pozorovací funkce dozorových orgánů (např. vstup do objektu, nahlížení do spisů). V naší zkoumané kategorii prostředků jde o vydávání nejrozličnějších obecných nebo individuálních příkazů nebo zákazů, které jsou obsahem správních aktů, jejichž cílem je v podstatě zabezpečení zemědělské výroby.

Individuální správní akty vydávají v těchto souvislostech:

- ústřední orgány státní správy hlavně v oblasti rostlinné výroby, veterinární péče, plemenitby hospodářských zvířat, rybářství, myslivosti, ochrany zemědělského půdního fondu, bezpečnosti práce,

- národní výbory např. na úseku ochrany zemědělského půdního fondu, veterinární péče, požární ochrany, rybářství, myslivosti a dohledu nad činností družstev,

— pověřené socialistické organizace např. na úseku veterinární péče a plemenitby hospodářských zvířat.

Dozorové působení prolíná postup, jehož výsledkem je vydání individuálního správního aktu v nejrůznějších úsecích státní správy zemědělství, kde by bez dozorové činnosti příslušný správní akt nemohl být vydán (např. na úseku ochrany zemědělského půdního fondu, hospodářskotechnických úprav pozemků nebo zajišťování výroby na zemědělských nemovitostech).

Dozorové působení příslušných orgánů je ovšem realizováno nejen prostřednictvím správních aktů, ale je také součástí postupů, na jejichž podkladě jsou vydávána vyjádření nebo osvědčení (např. v rámci veterinárního dozoru). Jsou využívány také tzv. bezprostřední zákroky, které jsou v právních předpisech označovány jako neodkladná opatření, zvláštní opatření apod. Tyto prostředky se jeví jako velmi účinné např. v oblasti veterinárního nebo rostlinolékařského dozoru (formou vyloučení věci z užívání, okamžitého zničení závadného osiva nebo sadby).

Ze studie vyplynulo, že není zcela přesně formulována dozorová pravomoc u zemědělských správ, které požadují její důsledné prohloubení např. na úseku bezprostředních zákroků. Určité nejasnosti byly zjištěny v oblasti uplatňování dozorových prostředků na úseku požární ochrany vzhledem ke vztahu inspekce požární ochrany k zemědělské správě na okresní úrovni a zaměření působení zemědělské správy.

Je nepochybné, že sebelepší ustanovení o působnosti a provomoci dozorových orgánů by nemohla být úspěšně uváděna v život v konkrétní správní činnosti bez vytváření náležitých předpokladů pro výkon administrativního dozoru.

Mezi tyto předpoklady zařazujeme hlavně právo na informaci a zajištění spolupráce příslušných orgánů. Získání informací o chování dozorovaných subjektů je zabezpečováno zakotvením práva vstupu do objektů organizace, práva na vysvětlivky, odběr vzorků bez náhrady nebo nahlížení do spisů. Existují úseky, kde je toto právo výslovně zakotveno v právních předpisech (např. u veterinární péče), jsou však i takové, kde tomu tak není, kde se toto právo v podstatě předpokládá.

Spolupráce v souvislosti s administrativním dozorem v zemědělství je realizována na úrovni:

— ústředních orgánů státní správy mezi ústředními orgány státní správy federace a republik,

— národních výborů a zemědělských správ,

— pověřených socialistických organizací s národními výbory a zemědělskými správami (např. na úseku veterinární péče),

— státních inspekci (např. mezi státní inspekci jakosti zemědělských a potravinářských výrobků a státní obchodní inspekci),

— ROH a Českého svazu družstevních rolníků jako orgánu společenské kontroly na úseku bezpečnosti práce se zemědělskými správami.

V praxi se iniciativně rozvíjí např. spolupráce mezi orgány zemědělského půdního fondu a středisky geodézie a kartografie, jsou vypracovány tzv. koordinační plány práce kontrolních orgánů a uzavírány dohody o kontrolní činnosti např. na úrovni ONV, OZS, VLK ONV, což bylo ověřeno empirickým terénním výzkumem.

Administrativní dozor v zemědělství vyžaduje konečně využívání preventivního a represivního působení příslušných orgánů. Nejširší uplatnění prevence je hlavně v oblasti rostlinné výroby (např. přehlídky osiva), veterinární péče a státního dohledu nad činností družstev (např. výzva k odstranění závad). Represivní působení hlavně formou ukládání pokut je využíváno orgány dozoru v rámci ochrany zemědělského půdního fondu, plemenitby hospodářských zvířat, bezpečnosti práce a požární ochrany.

Bezprostřední vyvozování sankcí není umožněno právní úpravou např. v oblasti rozvoje rostlinné výroby nebo u veterinárního dozoru, kdy dozorové orgány nemohou samy sankce formou pokut uložit. Bylo by vhodné de lege ferenda svěřit jim pravomoc uplatňovat sankce.

S touto problematikou úzce souvisejí otázky časových fází výkonu dozoru, který může být nejen preventivní, ale také průběžný nebo následný. V zemědělství, hlavně na úsecích rozvoje zemědělské výroby, veterinární péče a plemenitby hospodářských zvířat, má mimořádný význam dozor preventivní, který napomáhá včasnému odstranění příčin nedostatků, které by v dalších fázích byly odstranitelné jen obtížně nebo neodstranitelné. Následný dozor, realizovaný post factum, převládá např. na úseku ochrany zemědělského půdního fondu nebo myslivosti.

Procesněprávní aspekty výkonu administrativního dozoru včetně zvláštních druhů správního řízení je možno analyzovat pod aspektem širšího pojetí správního procesu, který prof. Máša analyzoval ve své monografii „Některé teoretické otázky socialistické správní vědy“ z r. 1980, tj.:

- a) procesu týkajícího se přípravy přijetí normativních správních aktů,
- b) procesu v oblasti aplikační činnosti orgánů státní správy,
- c) procesu v oblasti správy při vydávání vnitřních aktů správy.

V zemědělství je možno v oblasti správního procesu zjistit tyto varianty:

1. postup, kdy při realizaci oprávnění dozorových orgánů a uplatnění dozorových prostředků orgány dozoru postupují podle předpisů správního řádu (např. myslivost, hospodářskotechnické úpravy pozemků, zrušování chmelnic, veterinární péče),

2. postupy dle zvláštních právních předpisů (např. úsek ochrany zemědělského půdního fondu, plemenitby hospodářských zvířat),

3. postupy, které správní právo procesní výslovně neupravuje ani

správním řádem ani ve zvláštních procesněprávních předpisech (např. postup při uznávání osiva).

De lege ferenda by bylo vhodné, aby i v této oblasti byla posílena procesně právní reglementace.

Závěrečná zpráva byla kladně zhodnocena v oponentním řízení za účasti vedoucích pracovníků ČSAV a právní praxe. Byl zdůrazněn její tvůrčí a novátorský charakter, vysoká společenská aktuálnost a význam pro zefektivnění správních činností.