

SPRÁVNÍ DOZOR V SSSR

DOC. A. A. KARMOLICKIJ, CSc.

Hospodářské a sociální úkoly, které stojí před sovětským státem a společností, nelze plnit bez striktního dodržování socialistické zákonnosti. V souladu s čl. 4 Ústavy SSSR je dodržování zákonnosti jednou z důležitých povinností sovětského státu, státních a společenských organizací. Dodržování zákonů je rovněž ústavní povinností občanů (čl. 59 Ústavy SSSR).

K zabezpečení socialistické zákonnosti ve všech sférách života společnosti včetně oblasti státní správy sovětský stát rozvíjí výchovnou funkci, jejíž podstata spočívá v popularizaci zákonů a dalších právních předpisů, ve výchově k úctě k socialistickému právu, v používání systému morální a materiální stimulace, přesvědčování, ve společenském a soudružském působení na ty, kdo porušují státní a pracovní disciplínu atd.

V sovětské právní literatuře se uplatňují různé klasifikace metod zabezpečování zákonnosti ve státní správě. A. E. Luněv do nich zařazuje kontrolní činnost sovětů lidových poslanců, prokurátorský dozor, kontrolu prováděnou soudy a orgány státní arbitráže, stranickou, státní a společenskou kontrolu. M. S. Studěnikinová rozlišuje kontrolu uskutečňovanou zastupitelskými sbory, orgány státní správy, soudy a prokuraturou. V. M. Manochin k metodám zabezpečování zákonnosti počítá kontrolní činnost orgánů státní moci, kontrolní činnost orgánů výkonně nařizovacích, prokurátorský dozor a soudní kontrolu. E. V. Šorina rozlišuje státní kontrolu, kontrolu společenských organizací, pracovních kolektivů a také přímou občanskou kontrolu.

Ve výčtu klasifikací metod zabezpečování socialistické zákonnosti by bylo možné pokračovat, avšak již uvedené příklady svědčí o tom, že ve sféře státní správy lze rozlišovat následující základní metody jejího zabezpečování, a to stranickou kontrolu, státní kontrolu, prokurátorský dozor a soudní kontrolu.

Státní kontrola se například podle rozsahu a charakteru pravomocí dělí na: a) kontrolu orgánů státní moci; b) kontrolu orgánů státní správy s obecnou působností; c) kontrolu orgánů s funkční působností; d) kontrolu orgánů s odvětvovou působností; e) kontrolu finanční a bankovní;

f) lidovou kontrolu; g) správní dozor. Existují i jiné klasifikace státní kontroly.

Socialistická zákonnost v oblasti státní správy je tedy zabezpečována množstvím metod, jejichž existence se vysvětluje řadou příčin. Jedna z nich spočívá ve velkém počtu různých orgánů státní správy, které stát pověřuje rozmanitými úkoly. Uskutečňování funkcí a kompetencí, jejichž výsledkem je plnění úkolů, které mají orgány státní správy, musí být založeno na přísném dodržování zákonnosti. Proto „... specifčnost úkolů, které stojí před různými státními orgány, určuje nejen množství metod, jimiž je zabezpečována zákonnost (kontrola je jednou z těchto metod), ale je jí podmíněna i existence různých druhů samotné státní kontroly“.¹⁾

Podstatnou úlohu při uskutečňování kontroly mají i samotné orgány státní správy, pro které je kontrola jednou z jejich funkcí, tj. kontrolní funkce je většinou podstatnou částí činnosti orgánů státní správy. Podle obsahu činnosti těchto orgánů jsou formy a metody kontroly i rozsah jejich kontrolních funkcí a pravomocí různé. Důležitý význam přitom má počet rozličných organizačních vazeb mezi subjektem a objektem kontroly. S přihlédnutím k těmto vazbám můžeme hovořit o existenci vnitřní a vnější kontroly. Pro vnitřní kontrolu je charakteristické, že je uskutečňována v rámci pouze jednoho organizačního systému; tomu odpovídají i funkce a pravomoc orgánů (např. ministerstev nebo jiných ústředních orgánů státní správy). Vzájemné vztahy mezi subjektem a objektem kontroly se vytvářejí na základě organizační podřízenosti. Kontrolní činnost nepřesahuje hranice daného systému. Vnější kontrola se však vztahuje i na objekty, které nejsou organizačně začleněny do systému, ve kterém se nachází kontrolující subjekt.

Existence vnější kontroly umožňuje státu, aby zabezpečoval provádění jednotné politiky při řešení otázek nadresortního (meziodvětvového) charakteru. Vnitřní kontrola nemusí být v jednotlivých případech dostatečně objektivní, protože subjekt i objekt kontroly se nacházejí v jednom organizačním systému; někdy to vede k záměně celostátních zájmů se zájmy resortními. Vnější kontrola zabezpečuje větší objektivitu při hodnocení činnosti kontrolovaných objektů.

Vnější kontrola je pro mnohé orgány státní správy jednou z podstatných částí jejich činnosti. Avšak k uskutečňování státní vnější kontroly jsou vytvářeny i takové orgány, jejichž funkcí je pouze kontrola a dozor. Mezi uvedené orgány zahrnujeme především státní inspekce, které dohlížejí na plnění speciálních, a v řadě případů i obecně závazných norem (týkajících se ochrany přírody, hygienických opatření, technické norma-

¹⁾ Studěnikina, M. S.: Gosudarstvennyj kontrol v sfere upravlenija. Juridičeskaja literatura, Moskva 1974, s. 13.

lizace aj.), jiných předpisů a instrukcí orgány státní správy a jejich pracovníky, podniky, zařízeními, organizacemi a občany. Tento druh kontrolní činnosti označujeme jako *správní dozor*. Je třeba mít na zřeteli, že státní inspekce jsou nejpočetnější, ale ne jediné subjekty správního dozoru. V řadě případů správní dozor uskutečňují i jiné subjekty, například ministerstvo financí SSSR, ministerstvo vnitra SSSR, Státní výbor SSSR pro investiční výstavbu aj.

Správní dozor jako právní metoda zabezpečování socialistické zákonnosti ve státní správě není ještě vědecky dostatečně prozkoumán. Jeho úloha při potírání protiprávního jednání je však důležitá.

V sovětské právníkové literatuře byly učiněny pokusy o analýzu vztahu mezi vnější kontrolou a správním dozorem.²⁾ K objasnění této otázky je především nutné poukázat na spojitost vnější kontroly a správního dozoru, která vyplývá z jejich zaměření. Hlavní cíl kontroly spočívá v zabezpečení toho, aby každý kontrolovaný objekt přesně splňoval požadavky socialistické zákonnosti a disciplíny. Cílem správního dozoru je předcházet porušování zákonnosti, včas je odstranit a odhalovat příčiny, které k němu vedou. Cíle kontroly i dozoru lze tedy v podstatě považovat za shodné.

Vnější kontrola se od správního dozoru liší v zásadě tím, že působnost orgánů kontroly je mnohem širší než působnost orgánů dozoru. Vnější kontrola se zaměřuje na činnost kontrolovaných objektů nejen z hlediska zákonnosti, ale i účelu činnosti, zatímco dozor se soustřeďuje pouze na dodržování zákonnosti. Omezuje-li se dozor na kontrolu dodržování určitých speciálních právních norem, pak orgány vnější kontroly prověřují hospodářskou činnost, plnění plánovaných úkolů apod.

Rozdíl mezi nimi spočívá také v tom, že orgány vnější kontroly mají oprávnění v rámci své působnosti zasahovat do operativně hospodářské činnosti kontrolovaných organizací, jestliže odhalí porušení práva. Orgány správního dozoru mají rovněž toto oprávnění, avšak více ohraničené.

K tomu, abychom lépe pochopili podstatu správního dozoru, musíme jej srovnat s prokurátorským dozorem. Jejich odlišnost spočívá především v tom, že orgány prokuratury uskutečňují vrchní dozor nad přesným plněním zákonů, zatímco orgány správního dozoru dohlížíjí zpravidla na dodržování speciálních právních norem. Orgány prokuratury nejsou oprávněny k tomu, aby zasahovaly do operativně hospodářské činnosti sledovaných objektů, zatímco orgány správního dozoru takovými oprávně-

²⁾ Razarenov, F. S.: O suščnosti i značeniji administrativnogo nadzora v sovětskom gosudarstvennom upravleniji. In: Voprosy administrativnogo prava na sovremennom etape. Moskva 1963, s. 74—78; Studeňnikina, M. S.: cit. práce, s. 17 až 20.

něními v rámci své působnosti disponují. Orgány správního dozoru jsou přímo oprávněny trestat osoby, které zaviněně porušily právo; prokuratura takové oprávnění nemá.

M. S. Studěnikinová na základě výše uvedeného učinila zdůvodněný závěr, že správní dozor je druh kontroly, která je zúžena, avšak pouze pokud jde o rozsah její působnosti.³⁾

K uskutečňování ochrany právního pořádku jsou orgány správního dozoru vybaveny komplexem oprávnění, která jim umožňují efektivně ovlivňovat práci kontrolovaných objektů. Tato oprávnění mají nadresortní charakter, což je způsobeno specifičností vztahů mezi subjekty a objekty správního dozoru, která spočívá v neexistenci organizační podřízenosti objektů dozoru vůči jeho subjektům. To však neznamená, že mezi nimi v průběhu uskutečňování správního dozoru vznikají horizontální vztahy, tj. vztahy rovnosti stran. Uskutečňování správního dozoru předpokládá většinou vznik vztahů moci a podřízenosti, tj. vertikálních vztahů.

Pokud státní správa představuje samostatný druh státní činnosti, potud je jejím atributem moc. Tato moc spočívá v podřízenosti objektu státní správy jeho subjektu. Nezřídka je podřízenost ve sféře státní správy chápána jako souhrn organizačních vztahů mezi nadřízenými a podřízenými orgány státní správy, tj. jako organizační podřízenost. Takové vymezení však zužuje pojem podřízenosti. Nejsprávnější stanovisko k dané otázce zaujímají ti vědci, kteří se neomezují na jeden druh podřízenosti. Tak Ju. M. Kozlov rozlišuje tři druhy podřízenosti: a) organizační, b) koordinační, c) kontrolní.⁴⁾

Výše bylo poznamenáno, že správní dozor je kontrolou zúženou, tj. druhem kontroly. V. I. Lenin napsal, že: „...kontrola bez moci je pustou frází“⁵⁾ a že „...k tomu, aby bylo možné kontrolovat..., je třeba mít moc.“⁶⁾ Subjekty, které uskutečňují správní dozor, musí tedy disponovat mocí. Proto jsou vybaveny nadresortními oprávněními. Z toho lze učinit závěr, že vztahy mezi subjekty a objekty správního dozoru se vytvářejí na základě moci a podřízenosti a nacházejí svůj výraz ne v organizační podřízenosti, ale v podřízenosti vyplývající z dozoru. Proto lze stěží souhlasit s názorem E. V. Šorinové, že charakteristickým rysem dozoru je „...neexistence správní nebo jiné podřízenosti mezi kontrolujícím orgánem a kontrolovaným subjektem“.⁷⁾

Podřízenost kontrolovaných subjektů orgánům správního dozoru se

³⁾ Studěnikina, M. S.: cit. práce, s. 18.

⁴⁾ Kozlov, Ju. M.: Osnovnye čerty upravlenčeskich otnošenij v chozjajstvennoj sfere. SGP č. 9/1969, s. 70—71.

⁵⁾ Lenin, V. I.: Poln. sobr. soč., sv. 31, s. 345.

⁶⁾ Tamtéž, s. 346.

⁷⁾ Šorina, E. V.: Kontrol za dejatelnostju organov gosudarstvennogo upravlenija v SSSR. Moskva 1981, s. 254.

projevuje v tom, že orgány dozoru mají oprávnění kdykoli volně vcházet do objektů podléhajících dozoru a provádět tam kontrolu. Vedoucí těchto organizací jsou povinni na jejich žádost předložit veškerou potřebnou dokumentaci. Podřízenost vyplývá rovněž z oprávnění řady subjektů dozoru vydávat některé předpisy a instrukce, které jsou závazné pro většinu ministerstev, jiných ústředních orgánů státní správy, podniků a organizací. Specifičnost správních aktů spočívá v tom, že: a) ve správních aktech je vyjádřena mocenská převaha výkonně nařizovacích orgánů, pomocí těchto aktů jsou upraveny konkrétní společenské vztahy správního charakteru, b) správní akty jsou akty právními, tj. jsou s nimi spojeny určité právní následky, které jsou výsledkem jednostranných rozhodnutí orgánů státní správy.⁸⁾

Z toho lze učinit závěr, že „... vůle subjektu správy je závazná pro jeho objekt, prvek závaznosti je vlastní aktům subjektu státní správy, ve kterých je zakotvena priorita jeho vůle“.⁹⁾ Nejnázorněji je tato priorita vyjádřena ve vydání správního aktu. Správní akty jsou závazné pro své adresáty, tj. mají státněmocenský charakter. Jestliže tedy mají autoritativní charakter, potom i vztahy mezi subjektem a objektem správy (včetně vztahu mezi subjektem a objektem správního dozoru), které vznikají v důsledku jejich uskutečňování, mají charakter moci a podřízenosti.

Avšak priorita vůle nebo pravomoc se v činnosti orgánů správního dozoru neprojevuje pouze tím, že vydávají správní akty. Veškerá činnost orgánů státní správy má do té či oné míry mocenský charakter. Tento závěr můžeme plně aplikovat i na orgány správního dozoru, jejichž činnost různě ovlivňuje chování kontrolovaných objektů. Tímto způsobem lze zobrazit konkrétní vazby mezi subjekty i objekty dozoru.

Vedle normativních aktů vydávají orgány správního dozoru pro kontrolované subjekty závazné směrnice, týkající se dodržování stanovených pravidel. Tak například odpovědní pracovníci orgánu státního plynárenského dozoru vydávají závazné předpisy pro stavebně montážní organizace, které provádějí stavby plynárenských objektů, k odstranění porušování norem a předpisů, které se uplatňují při stavbách těchto objektů, zejména týkajících se zabezpečení spolehlivosti a bezpečnosti při jejich provozu.¹⁰⁾ Jaká je právní povaha těchto předpisů? V podstatě jde o jednostranný projev vůle orgánu státní správy, učiněný jménem státu. Tedy jejich vnitřním obsahem je státní moc, která spočívá v tom, že orgány dozoru jsou oprávněny vydávat předpisy a směrnice závazné pro adresáty; kontrolované subjekty jsou povinny je dodržovat. S přihlédnutím k faktu, že správní dozor je druhem vnější kontroly, můžeme souhlasit

⁸⁾ Sovetskoe administrativnoje pravo. Moskva 1973, s. 213—214.

⁹⁾ Chozjajstvennaja reforma, upravlenije i pravo. Moskva 1973, s. 56.

¹⁰⁾ SP SSSR, 1980, č. 14, čl. 95.

s názorem M. S. Studěnikinové, že vztahy vnikající při uskutečňování vnější kontroly lze jediné charakterizovat jako vztahy moci a podřízenosti, bez ohledu na organizační nezávislost subjektů právního vztahu.¹¹⁾

S výše probranou otázkou souvisí otázka jiná, a to zda orgány správního dozoru zasahují do operativně hospodářské činnosti kontrolovaných subjektů. Na danou otázku existují v sovětské právní literatuře různé názory, které lze zredukovat na dvě hlediska. Někteří vědci se domnívají, že orgány správního dozoru nemají možnost přímo zasahovat do správní činnosti kontrolovaných subjektů.¹²⁾ Jiní autoři jsou názoru, že se v činnosti těchto orgánů vyskytují prvky ohraničeného zasahování do operativní činnosti kontrolovaných subjektů.¹³⁾

Jestliže neustrneme u konkrétního obsahu diskuse na dané téma, je třeba se zřejmě přiklonit k zastáncům druhého názoru. O zasahování do správní činnosti kontrolovaných subjektů svědčí například oprávnění orgánů státního energetického dozoru vyžadovat od vedoucích kontrolovaných subjektů okamžité vypojení elektrických a tepelných zařízení, jestliže hrozí havárie, požár nebo je ohrožen život pracovníků obsluhy strojů.¹⁴⁾ Orgány veterinárního dozoru zakazují provoz v komplexech živočišné výroby a v podnicích masného průmyslu v případě jejich neuspokojivého hygienického stavu.¹⁵⁾ Orgány hygienického dozoru mohou dočasně uvolnit z práce osoby, které by mohly šířit nákazu infekční choroby.¹⁶⁾

Uvedené příklady nepochybně svědčí o tom, že činnost orgánů správního dozoru má mocenský charakter a že svou činností tyto orgány zasahují do správní činnosti kontrolovaných subjektů, a to do té její části, nad kterou je uskutečňován dozor. Lze tedy konstatovat, že zasahování orgánů správního dozoru do operativně hospodářské činnosti kontrolovaných subjektů je ohraničené a že aktivně působí na určité stránky správní činnosti.

To neznamená, že mezi subjekty a objekty dozoru vznikají pouze vztahy moci a podřízenosti, tj. vztahy vertikální. Mohou mezi nimi vznikat i vztahy horizontální. Ty například vznikají při společné přípravě opatření ke zlepšení činnosti kontrolovaných subjektů, které se týká dodržování a náležitého plnění právních norem, předpisů a instrukcí a odstraňování příčin, které způsobují porušování práva. Takové vztahy, jak pozname-

¹¹⁾ Cit. práce, s. 21.

¹²⁾ Razarenov, F. S.: cit. práce, s. 74—75; Šorina, E. V.: cit. práce, s. 225; Narodnyj kontrol v SSSR. Mysl, Moskva 1967, s. 210.

¹³⁾ Sovetskoje administrativnoje pravo, 1973, s. 257; Studěnikina, M. S.: cit. práce, s. 19.

¹⁴⁾ SP SSSR, 1983, č. 32, čl. 179.

¹⁵⁾ Bjulleten normativnyh aktov ministerstv i vedomostv SSSR, 1973, č. 3, s. 7.

¹⁶⁾ SP SSSR, 1973, č. 16, čl. 86.

nává Ju. M. Kozlov, mají procedurální charakter a mohou se objevovat ve sféře bezprostředního správního působení.¹⁷⁾

Jak jsme poznamenali výše, orgány správního dozoru jsou vybaveny komplexem oprávnění nadresortního charakteru.

Jaký je konkrétní okruh těchto oprávnění? Než odpovíme na tuto otázku, bude zapotřebí podat jejich klasifikaci.

V sovětské právnícké literatuře se vyskytují různé klasifikace těchto oprávnění se zřetelem k základnímu subjektu dozoru — státním inspekčním. B. M. Lazarev navrhuje následující klasifikaci: oprávnění 1. k uskutečňování kontrol; 2. k odstranění deliktů a jejich následků a rovněž k provedení obecných profylaktických opatření; 3. k uplatňování odpovědnosti provinilých osob; 4. k účasti na vypracování norem, jejichž plnění má inspekce zabezpečovat.¹⁸⁾

M. S. Studěnikinová rozlišuje: 1. oprávnění k vypracování a schválení norem a směrnic, jejichž plnění inspekce kontroluje; 2. k organizování a provádění kontroly a dozoru; 3. k použití donucovacích opatření.¹⁹⁾

Řada autorů se domnívá, že tato oprávnění lze rozdělit na dvě skupiny, a to: 1. oprávnění státních inspekcí, stejná jako u kterýchkoli meziodvětvových orgánů státní správy; 2. oprávnění k použití donucovacích opatření.²⁰⁾ Na danou otázku existují i jiné názory.

Aniž bychom vcelku popírali opodstatněnost těchto klasifikací, poukážeme na jejich jednotlivé nedostatky. Především není jasné, která konkrétní donucovací opatření orgány správního dozoru používají, protože i kárný, disciplinární a trestní postih náleží k donucovacím opatřením. Naposledy uvedená klasifikace je značně zjednodušená a nedostatečně vystihuje uskutečňování právní ochrany orgány správního dozoru.

Při klasifikaci oprávnění správního dozoru je třeba vycházet z toho, že se dozorová činnost v podstatě skládá ze tří základních složek, které tvoří celek — ochranu práva v sovětské státní správě. Pro tuto činnost je především charakteristická *profylaxe* porušování práva. Druhou složkou této ochrany je *odstranění* porušování práva a jeho škodlivých následků. Třetí složka spočívá ve *zjišťování a realizaci* správní odpovědnosti za porušení norem správního práva.

Takto lze rozlišovat tři základní složky činnosti orgánů správního dozoru, kterou je zabezpečována ochrana práva. Jsou to: a) preventivní (profylaktická) činnost; b) zabránění porušování práva; c) realizace správ-

¹⁷⁾ Kozlov, Ju. M.: Administrativnyje pravootnošenija. Juridičeskaja literatura, Moskva 1976, s. 173.

¹⁸⁾ Lazarev, B. M.: Upravlenije sovetsoj torgovlej. Juridičeskaja literatura, Moskva 1976, s. 158.

¹⁹⁾ Studěnikina, M. S.: cit. práce, s. 101.

²⁰⁾ Kiričenko, M. G., Popova, V. I., Pronina, V. S.: Problemy soveršestvovanija kompetencij gosudarstvennych inspekcij. Trudy VNIISZ č. 12, 1978, s. 74.

ní odpovědnosti za delikty. Tomu odpovídají úkoly orgánů správního dozoru — předcházet porušením práva, zabránovat jim a také trestat odpovědné osoby, které porušení práva zavinily. K tomu, aby mohly tyto úkoly plnit, jsou příslušné orgány vybaveny náležitými oprávněními. Analýza norem, kterými je regulována činnost orgánů správního dozoru, a rovněž tak zkoumání jejich praxe svědčí o tom, že i oprávnění těchto orgánů lze rozdělit na tři základní skupiny, které tyto orgány mají plnit. V souladu s tím rozlišujeme oprávnění směřující: a) k předcházení porušování práva; b) k odstranění těchto porušení; c) k realizaci správní odpovědnosti.

První skupina zahrnuje oprávnění, která umožňují orgánům správního dozoru uskutečňovat profylaxi. Vedoucí pracovníci mohou kdykoliv volně vstupovat do kontrolovaných objektů, pokud se prokáží služebním průkazem. Například inspektoři Státní inspekce ochrany ovzduší při Státním výboru SSSR pro hydrometeorologii a ochranu životního prostředí mají oprávnění k tomu, aby kdykoli bez předchozího upozornění vstupovali do podniků, organizací, zařízení, staveb a jiných objektů nezávisle na jejich podřízenosti jiným subjektům státní správy a zkoumali tam otázky spojené s ochranou ovzduší.

Při kontrolách se prověřuje dokumentace a úroveň znalostí bezpečnostních předpisů u pracovníků, kteří obsluhují různá strojní zařízení, zkoumají se předpoklady jednotlivých pracovníků k určité práci atd., tedy vše, co náleží do kompetence příslušného orgánu správního dozoru.

Důležitý význam pro prevenci mají také oprávnění k vydání rozhodnutí, která ukládají kontrolovaným subjektům povinnost něco činit nebo zákaz určité činnosti, případně se jimi udělují povolení k činnosti. Například orgány státního dozoru na úseku plynárenství rozhodují o tom, zda bude zahájen provoz plynárenských zařízení. Orgány správního dozoru před udělením takového povolení předem zkoumají, zda bude tato činnost prováděna v souladu s právními předpisy, nepovede-li k porušování právních norem, předpisů a instrukcí a nebude-li touto činností ohrožován život nebo zdraví lidí atd. Stručně řečeno, povolovací řízení, prováděné orgány správního dozoru, je účinným nástrojem při provádění profylaxe.

Prevenci porušování právních povinností zajišťují oprávnění orgánů správního dozoru k provádění expertiz, vydávání vyjádření a posudků. Tak Státní inspekce jakosti výrobků a Státní obchodní inspekce RSFSR dává posudky k návrhům technické normalizace a jiné technické dokumentace, která se týká výrobků spotřebního průmyslu. Státní inspekce kontroly čisticích a odprašovacích zařízení se vyjadřuje k novým projektům a rekonstrukcím těchto zařízení apod. Prevenci porušování práva slouží i oprávnění subjektů správního dozoru účastnit se práce různých

komisí. Tak do státní kolaudační komise jsou začleněni podle určení stavebního objektu vedoucí pracovníci orgánů hygieny, požární ochrany, plynárenského dozoru, Státního výboru SSSR pro dozor nad bezpečností práce v průmyslu, báňského dozoru, orgánů ochrany zemědělského půdního fondu, státní automobilové inspekce, státní inspekce kontroly čistících a odprašovacích zařízení, státní architektonické a stavební kontroly aj. Jestliže se prokáže, že objekt nevyhovuje požadavkům, vedoucí pracovníci orgánů dozoru nepotvrdí svým podpisem akt o schválení provozu daného objektu, dokud se neodstraní nedostatky, vyplývající z porušení norem.

Podstata funkce druhé skupiny oprávnění je včasné přerušování protiprávního stavu a odvrácení škodlivých následků. Základem pro aplikaci těchto oprávnění je tedy trvalý protiprávní stav. Tato oprávnění se realizují tak, že vůči narušitelům práva je použito správní donucení, a tím je zabráněno protiprávnímu jednání občanů, podniků, organizací a jejich pracovníků.

Mnohé orgány správního dozoru mají oprávnění vyžadovat ukončení protiprávního jednání, přerušovat je, případně i zakázat provoz v kterémkoli objektu nebo jeho některé části.

To vše svědčí o tom, že orgány správního dozoru mají poměrně širokou pravomoc k zastavení činnosti kontrolovaných objektů, čímž se rozumí dočasný zákaz činnosti, resp. přerušování činnosti až do odstranění zjištěných závad v podnicích, dílnách, na výrobních zařízeních, v případě nekvalitní produkce apod. Dá se tedy konstatovat, že dané donucovací opatření se použije vůči jednotlivým podnikům, organizacím a zařízením, v nichž došlo k takovým porušením právních povinností, která by mohla mít vážné následky.

K oprávněním, která zabraňují porušování práva, náleží i oprávnění orgánů správního dozoru vyřadit z pracovního poměru osoby, které porušily právní normy, předpisy a instrukce nebo podat v tom smyslu návrh příslušným orgánům státní správy. Například orgány Státního báňského technického dozoru podávají ministrům, vedoucím ústředních orgánů státní správy, vedoucím organizací a zařízení návrhy na odvolání odpovědných pracovníků, kteří systematicky porušují předpisy, týkající se bezpečnosti práce, nedodržují předpisy o evidenci, o používání výbušnin, o využívání a ochraně nerostného bohatství.

Svým obsahem působí daná opatření profylakticky a zároveň zabraňují porušování právních povinností. Tím, že pracovník, který zavinil porušení práva, je odvolán z funkce, se zároveň zabraňuje porušování práva i předchází jeho škodlivým následkům. Současně použití daného opatření správním orgánem plní výchovnou funkci vůči delikventovi i jeho okolí, což vede ke zmenšování počtu deliktů.

Řada orgánů správního dozoru má oprávnění k zadržení toho, kdo porušil právní předpisy, za účelem vyhotovení protokolu. Jestliže nelze odpovědnou osobu zadržet na místě, může být předvolána na nejbližší oddělení milice, štáb pomocné stráže milice nebo na vesnický sovět. Pravomoci k takovým opatřením jsou vybaveny orgány vnitra, rybářského, mysliveckého a celního dozoru, státní ochrany lesů.

Třetí skupinu tvoří oprávnění, která umožňují státním inspekcím udělovat správní tresty, ve kterých „je obsaženo patřičné morální nebo materiální působení na narušitele právních předpisů, které jsou platnými normami správního práva, tj. uplatňují se v oblasti státní správy“.²¹⁾ Správní tresty se ukládají za správní delikty (přestupky), jimiž se rozumí zaviněné (úmyslné nebo nedbalostní) jednání (konání nebo opomenutí), které je namířeno proti státnímu nebo společenskému pořádku, socialistickému vlastnictví, právům a svobodám občanů a výkonu správy, za něž zákon stanoví správní odpovědnost (čl. 7 Základů zákonodárství SSSR a svazových republik o správních deliktech).

Orgány správního dozoru ukládají různé tresty. Především mohou uložit trest napomenutí. Jeho obsahem je odsouzení narušitele práva a také varování před opakovaným porušováním práva. Tento druh správního trestání se zpravidla ukládá v případě, že nebezpečnost protiprávního jednání je nepatrná a při nedostatečné obeznamenosti odpovědných osob s platnými právními normami, předpisy a instrukcemi. Napomenutí je učiněno v písemné formě, nebo je uděleno jiným zákonem stanoveným způsobem.

Řada subjektů správního dozoru má oprávnění ukládat občanům a úředním osobám pokuty, jejichž výše je stanovena zákonem. Toto opatření je peněžitým trestem, který se ukládá za správní delikt (přestupek).

V současné době mohou ukládat pokuty tyto orgány: orgány vnitra, orgány železniční, námořní, říční a letecké dopravy, orgány Státního báňského technického dozoru, celní orgány, orgány ministerstva obrany SSSR, orgány veterinárního dozoru, požární ochrany, orgány ochrany vod, rybářství a některé další.²²⁾

Do pravomoci ukládat správní tresty náleží i oprávnění jednotlivých orgánů správního dozoru odejmout občanům a organizacím speciální oprávnění, jestliže dojde k určitému porušení práva. Například jestliže řidič dopravního prostředku řídí vozidlo v podnapilém stavu anebo jestliže někdo svěří řízení dopravního prostředku podnapilé osobě, mohou mu orgány Státní automobilové inspekce odejmout právo řídit dopravní pro-

²¹⁾ Kozlov, Ju. M.: Osnovy sovetskogo administrativnogo prava. Moskva 1975, s. 136.

²²⁾ Vedomosti Verchovnogo Soveta SSSR, 1982, č. 37, čl. 698.

středek na dobu jednoho roku. Při opakování výše uvedeného přestupku v průběhu jednoho roku může být přestupce potrestán odnětím řidičského oprávnění na dobu jednoho roku až tří let. Orgány, které provádějí státní dozor nad dodržováním předpisů o myslivosti, mají oprávnění zakázat lov zvěře na dobu až pěti let státním, družstevním a společenským organizacím, které porušily předpisy o myslivosti a lovu. Podobná oprávnění mají orgány ochrany rybářství, ochrany lesů a řada jiných.

Jednotlivé orgány správního dozoru mají oprávnění ke konfiskaci věcí, které jsou nástrojem nebo objektem správního deliktu. Patří k nim zpravidla pytlácké náčiní, pašované zboží aj.

Kromě oprávnění, která umožňují ukládat správní tresty, mají orgány správního dozoru oprávnění navrhopat příslušným orgánům a organizacím, aby vůči osobám, které porušily právní předpisy, byly uplatněny prostředky společenského působení a disciplinární, hmotné nebo trestní odpovědnosti. Taková oprávnění lze pracovně označit jako pořádková. Tak Státní inspekce ochrany ovzduší může dát podnět k disciplinárnímu řízení s pracovníky příslušných ministerstev, státních výborů, jiných ústředních orgánů státní správy, podniků, organizací a zařízení, kteří porušili platné předpisy o ochraně ovzduší. Je rovněž oprávněna k tomu, aby informovala příslušné orgány společenských organizací o tom, že byly porušeny předpisy o ochraně ovzduší a aby požadovala uplatnění opatření společenského působení vůči osobám, které tyto předpisy porušily. V odůvodněných případech inspekce poskytuje orgánům prokuratury materiály k případnému uplatnění trestní odpovědnosti osob, které porušily zákony, týkající se ochrany ovzduší.

Taková oprávnění mají i orgány státního hygienického dozoru, státního energetického dozoru, státního dozoru nad technickou normalizací, státního báňského dozoru a další orgány správního dozoru.

Nakonec si zaslouží pozornosti ještě jedna otázka, která má důležitý teoretický význam. Jde o samotné vymezení správního dozoru. V sovětské literatuře nebyla ještě tato otázka jednoznačně vyřešena.

F. S. Razarenov definuje správní dozor jako „systematický dohled nad přesným a neúchylným dodržováním zákonů a právních aktů vydaných na jejich základě, který uskutečňují orgány státní správy ve své působnosti a v rámci svých úkolů a který je zaměřen na prevenci, zjišťování a zabraňování porušování práva a rovněž i na uplatňování správní odpovědnosti v případech, kdy došlo k porušení práva“.²³⁾

Podle mínění M. I. Jeropkina je správní dozor „... činností orgánů státní správy, kterou se vykonává dohled nad dodržováním přesného plnění norem, stanovených státem, s cílem předcházet a zabraňovat jejich

²³⁾ Razarenov, F. S.: cit. práce, s. 74.

porušování, zjišťovat osoby, které porušily právní předpisy a uplatnit vůči nim opatření společenského a správního působení“.²⁴⁾

Aniž bych popíral tyto definice v plné šíři, musím učinit několik poznámek, neboť uvedená vymezení v plné míře nepostihují specifičnost správního dozoru.

Především je třeba upozornit na to, že tyto definice považují prevenci a zjištění porušování práva za smysl správního dozoru. Ale takový smysl má i prokurátorský dozor a rovněž kontrola.

V definici M. I. Jeropkina se hovoří o společenském působení na ty, kdo porušili právo. Avšak takové oprávnění orgány správního dozoru nemají. Používají prostředky správního donucení.

Existující definice správního dozoru mají tedy některé nedostatky. Pokusíme-li se je odstranit, můžeme podat následující definici správního dozoru:

Správní dozor je činností orgánů státní správy, které jsou vybaveny speciálními oprávněními. Tato činnost se uskutečňuje mimo resortní rámec, je zaměřena na zabezpečení jednotného dodržování speciálních právních norem orgány státní správy, podniky, organizacemi, zařízeními, jejich pracovníky a občany a používá prostředků správního donucení.

Daná definice přesněji objasňuje specifičnost správního dozoru, podtrhuje, že se jedná o vnější kontrolu, vymezuje předmět dozoru, zdůrazňuje, že se používá pouze prostředků správního donucení a že dozor se zaměřuje na dodržování ne všech, ale speciálních právních norem a že je uskutečňován ne všemi, ale jen speciálně zmocněnými orgány státní správy.

Analýza praktické činnosti orgánů správního dozoru svědčí o tom, že tyto orgány přispívají podstatně v boji proti správním přestupkům a jiným deliktům. Dalšímu zvyšování efektivnosti jejich práce by pomohlo vyřešení řady otázek, které mají zásadní význam.

1. Základními subjekty správního dozoru jsou velmi početné státní inspekce, z nichž každá má svoje úkoly, funkce a oprávnění. Rozsah práv a povinností různých státních inspekcí není shodný, což působí určité těžkosti z hlediska efektivnosti jejich činnosti, protože nemají stejné podmínky při působení na kontrolované subjekty. Nápravu by mohlo zjednat vydání obecného nebo typového (vzorového) předpisu o státních inspekcích. Dosáhlo by se tak žádoucí úpravy jejich právního postavení a vytvořil by se jednotný právní základ činnosti státních inspekcí. Jde o to: a) přesněji vymezit obecné cíle, úkoly, funkce, práva a povinnosti inspekci; b) unifikovat jejich pravomoc; c) stanovit jednotné metody činnosti.

²⁴⁾ Jeropkin, M. I.: Upravlenije v oblasti ochrany obščestvennogo porjadka. Juridičeskaja literatura, Moskva 1965, s. 88.

2. Je rovněž zapotřebí vyřešit problém koordinace činnosti orgánů správního dozoru. Dodnes neexistuje orgán, který by koordinoval a usměrňoval činnost subjektů správního dozoru, zevšeobecňoval významné zkušenosti z jejich práce a dával návrhy ke zdokonalování forem a metod jejich činnosti.

V současné době byly v řadě oblastí, krajů a měst SSSR vytvořeny koordinační rady, v jejichž čele stojí předsedové výborů lidové kontroly odpovídajícího stupně. Členy těchto rad jsou zároveň i vedoucí pracovníci různých kontrolních orgánů včetně orgánů správního dozoru. Praxe ukázala, že vytvořením těchto rad se za prvé výrazně zmenšil počet kontrol, které často odváděly vedoucí kontrolovaných subjektů od plnění jejich přímých povinností na úkor komplexních prověrek, za druhé se zvýšila kvalita a efektivnost těchto kontrol.

Je zřejmé, že zkušenosti z koordinační činnosti je zapotřebí rozšiřovat a tuto činnost dále zdokonalovat.