

K EFEKTIVNOSTI NORMATIVNÍ ÚPRAVY SPRÁVNÍ KONTROLY NÁRODNÍHO HOSPODÁŘSTVÍ

JUDr. ING. JOSEF STAŠA

Výkon kontroly zahrnuje řadu činností, typických pro fungování mechanismu státní správy. Zároveň jde o činnosti specifické, to je vydělitelné z množiny všech správních činností a relativně oddělitelné od činností ostatních. V tomto smyslu lze hovořit o kontrole jako o formě správní činnosti (formě státní správy). Zkoumání problematiky kontroly má značný význam pro teorii státní správy i teorii správního práva. Pro prvou z nich je významné analyzovat kontrolu zejména pokud jde o zajištění zpětné vazby při realizaci řídicí (správní) činnosti, v druhé je institut kontroly tradičně chápán jako jedna z garancí zákonnosti ve státní správě.¹⁾

S rozvojem hospodářskoorganizační funkce socialistického státu se prohlubuje i význam institutu kontroly. Vedle tradičního pojetí (které ovšem zůstává v teorii správního práva dominantní) se objevuje kontrola jako jeden z prostředků zabezpečení věcné správnosti a realizace přijatých opatření. To nachází i své pozitivněprávní vyjádření a přispívá k další diferenciaci systému správních kontrol.

Cílem tohoto příspěvku je formulovat vybraná kritéria (předpoklady) „efektivnosti normativní úpravy“ správní kontroly v oblasti národního hospodářství. Efektivnost (kvalita) normativní úpravy tvoří jeden z předpokladů efektivnosti výkonu kontrolní činnosti. V obecném slova smyslu znamená schopnost normativní úpravy způsobit zamýšlené důsledky ve společenské praxi. (Samo pojmové vymezení „efektivnosti normativní úpravy“, resp. výše uvedené východisko, může být předmětem teoretické diskuse, která by ovšem překročila rámec této studie.)

Vlastní odvození jednotlivých kritérií provedeme z následujících úvah:

1. K pojmu „*správní kontrola národního hospodářství*“. Správní kon-

¹⁾ Viz například Blažková, S.: Cílevědomost a plánovitost v systému státní správy. ÚSS, Praha 1973; Červený, Z.: Zajišťování zákonnosti a kontrola ve státní správě, in: Lukeš, Z. a kol.: Československé správní právo. Obecná část. Panorama, Praha 1981.

trola (a vůbec státní správa) v oblasti národního hospodářství bývá v teorii správního práva většinou chápána „subjektivě“, jako činnost funkčních orgánů státní správy a odvětvových orgánů „státní správy národního hospodářství“. Má-li být právní úprava kontrolní činnosti v národním hospodářství komplexní (včetně požadavku zajištění vysokého stupně koordinovanosti, odstranění duplicit apod.), je vhodnější vyjít z vymezení „objektového“ — čili nikoli „kdo provádí kontrolu“, ale „co je předmětem kontroly“. Zjednodušeně řečeno: jsou to ekonomické činnosti (operace) na území státu, ekonomické operace, jimiž hodnoty a užitné hodnoty přecházejí hranice státu, ekonomické operace tuzemských subjektů v zahraničí (tedy například těžba nerostů, průmyslová nebo zemědělská výroba, nákladní doprava, vnitřní a zahraniční obchod) a dále činnosti, které sice nejsou ekonomickými, ale na ekonomické činnosti navazují (či s nimi souvisejí) nebo se jim podobají (např. osobní doprava, některé činnosti v oblasti nevýrobní spotřeby — např. individuální výstavba).

V naznačeném smyslu slova zařazujeme do „správní kontroly národního hospodářství“ nejen činnost funkčních orgánů státní správy, výrobních a jiných odvětvových „národohospodářských“ ministerstev a jejich dekoncentrovaných orgánů nebo příslušných funkčních a odvětvových orgánů národních výborů. Náleží sem např. rovněž hygienický dozor nebo státní požární dozor.²⁾ Orgány hygienické služby a orgány požární ochrany realizací části své působnosti a pravomoci totiž nepochybně významným způsobem ovlivňují (limitují) podmínky hospodářské činnosti. Proto je vhodné jejich zařazení jako subjektů správní kontroly národního hospodářství.

Respektování objektového přístupu a z toho vyplývající normativní postižení vztahů koordinace mezi kontrolními orgány považujeme za *obecné kritérium* efektivnosti normativní úpravy správní kontroly.

2. *K systému správních kontrol národního hospodářství.* V platné právní úpravě je zakotvena řada kontrolních režimů, uplatňujících se na všech úsecích³⁾ nebo v jednotlivých úsecích národního hospodářství. Úpravu kontroly nalezneme prakticky na každém úseku (v řadě případů je zakotveno i několik různých kontrolních režimů na jednom úseku — typicky např. u financí). Kontrolní režimy nesou přitom různé názvy: „kontrola“, „dozor“, „dohled“ aj.; v literatuře bylo navrženo označovat vnější správní kontrolu jako „dozor“.⁴⁾

²⁾ Právní základ těchto kontrol obsahují normativní právní akty, systematicky zařazené do oblasti kulturně sociální nebo administrativně politické správy.

³⁾ Termín „úsek“ používáme pro svodné označení „odvětví“ (u odvětvové správy) a „sféry“ (u meziodvětvové správy).

⁴⁾ Viz Máša, M., Polján, M.: Teoretické koncepce kontroly a administrativní dozor v zemědělství. PF UJEP, Brno 1983.

Rozčlenění systému správních kontrol v oblasti národního hospodářství lze provést podle několika hledisek. Zejména:

a) pokud jde o *rozsah kontrolní působnosti*, možno rozlišovat kontrolu všeobecnou a specializovanou;

b) pokud jde o *vztah mezi kontrolujícím subjektem a kontrolovaným subjektem (objektem)*, možno rozlišovat kontrolu vnitřní a vnější;

c) pokud jde o *strukturu činnosti* kontrolujícího subjektu, možno rozlišovat kontrolu jako činnost hlavní nebo vedlejší (doplňkovou nebo „obslužnou“).

Vyjdeme-li od kontrolujícího subjektu, můžeme systém popsat následovně:

— *vlády federace a republik* mají všeobecný rozsah kontrolní působnosti; ve vztahu ke všem orgánům státní správy a státním organizacím provádějí kontrolu vnitřní, ve vztahu k ostatním subjektům kontrolu vnější; pro vlády je kontrolní činnost činností vedlejší; kontrolní činnost provádějí zpravidla nepřímo, tj. prostřednictvím některého z následujících subjektů;

— *orgány lidové kontroly federace a republik* mají všeobecný rozsah kontrolní působnosti;⁵⁾ ve vztahu ke všem subjektům provádějí kontrolu vnější; kontrolní činnost je pro ně činností hlavní;

— *ostatní ústřední orgány státní správy federace a republik*, a to:

a) *orgány s funkční působností* mají specializovanou kontrolní působnost; s výjimkou podřízených orgánů státní správy provádějí vůči ostatním subjektům kontrolu vnější;⁶⁾ kontrolní činnost je pro ně činností vedlejší;

b) *orgány s odvětvovou působností* mají specializovanou kontrolní působnost; ve vztahu k podřízeným orgánům státní správy a řízeným organizacím provádějí kontrolu vnitřní, ve vztahu k ostatním subjektům kontrolu vnější; i pro ně je kontrolní činnost činností vedlejší;

— *dekoncentrované orgány ústředních orgánů státní správy federace a republik* (případně dekoncentrované organizační soustavy), a to:

a) *specializované kontrolní orgány (inspekce)*⁷⁾ mají specializovanou kontrolní působnost, ve vztahu ke všem subjektům vykonávají kontrolu vnější;⁸⁾ kontrolní činnost je pro ně činností hlavní;

⁵⁾ Z hlediska věcné působnosti jde ovšem o orgány se speciální (specializovanou) funkční působností.

⁶⁾ Vycházíme z toho, že funkční orgány neřídí organizace. (Pokud některý „funkční“ orgán organizace řídí, prolínají se ve skutečnosti v jeho působnosti prvky funkční a odvětvové specializace.)

⁷⁾ Vyžaduje se splnění pojmových znaků orgánů státní správy. Viz H e n d r y c h, D. a k o l.: Základy československé socialistické správy. ÚSS, Praha 1976, s. 66. Jinak by inspekce byla pouze vnitřní organizační jednotkou a subjektem kontroly by byl příslušný ústřední orgán státní správy.

⁸⁾ V důsledku organizačního oddělení inspekce od ústředního orgánu státní správy nelze hovořit o vztazích nadřízenosti a podřízenosti mezi inspekcí a organizacemi, řízenými příslušným odvětvovým ústředním orgánem státní správy.

- b) *orgány s funkční působností;*
- c) *orgány s odvětvovou působností;*⁹⁾

— *radý národních výborů* mají všeobecný rozsah kontrolní působnosti; ve vztahu k odborům vlastního národního výboru, k radám národních výborů nižších stupňů a k organizacím a zařízením řízeným nebo spravovaným národním výborem a národními výbory nižších stupňů provádějí kontrolu vnitřní, ve vztahu k ostatním subjektům kontrolu vnější; kontrolní činnost je pro ně činností vedlejší; kontrolní činnost provádějí zpravidla nepřímou, tj. prostřednictvím některého z následujících subjektů;¹⁰⁾

— *výbory lidové kontroly národních výborů* mají všeobecný rozsah kontrolní působnosti; ve vztahu k výkonným orgánům národního výboru a národních výborů nižších stupňů a k organizacím a zařízením řízeným nebo spravovaným národním výborem a národními výbory nižších stupňů provádějí vnitřní kontrolu, ve vztahu k ostatním subjektům kontrolu vnější; kontrolní činnost je pro ně činností hlavní;

— *komise, odbory a zvláštní orgány národních výborů*¹¹⁾ mají specializovanou kontrolní působnost.¹²⁾

Uvedený přehled není zcela nesporný. Je otázkou, nakolik vykonávají odvětvové (a v případě národních výborů event. i funkční) orgány se specializovanou kontrolní působností vnější správní kontrolu i vůči jimi řízeným organizacím. Tento problém nevzniká ani tak vzhledem ke konstrukci právní úpravy, jako spíše vzhledem k úkolům a funkcím státní správy (srov. například rozdíly mezi výkonem státní správy v tradičním slova smyslu a hospodářským řízením). Zcela konkrétně vzato, jde například o to, zda výkon státního stavebního dohledu, vodohospodářského dozoru, státního obchodního dozoru, prováděný národními výbory ve vztahu k jimi řízeným organizacím, má povahu vnitřní nebo vnější kontroly. Právě s ohledem na diferenciaci úkolů a funkcí státní správy budeme tuto kontrolu považovat za vnější (a v tomto smyslu tedy dochází ke korekci výše uvedeného popisu systému správních kontrol národního hospodářství).

Normativní úprava jednotlivých kontrolních režimů vychází v zásadě ze skutečnosti, že vnitřní kontrola může být upravena interním normativním aktem. Pravomoc kontrolovat zde vyplývá z (nebo je součástí)

⁹⁾ Analogicky o nich platí to, co o orgánech ústředních.

¹⁰⁾ Srov. ustanovení zákona o národních výborech o určování dělby práce mezi orgány národního výboru a o stanovení pracovní náplně odborů.

¹¹⁾ Činnosti, které při výkonu kontroly realizují případně aktivity národních výborů, považujeme za kontrolu společenskou.

¹²⁾ Jinak o nich (bez ohledu na charakter specializace jejich věcné působnosti) platí to, co o výborech lidové kontroly národních výborů. O dalších vzájemných vazbách viz příslušná ustanovení zákona o národních výborech.

pravomoci řídit. Režim vnější kontroly musí být naproti tomu zakotven v normativním právním aktu (každý takový institut by měl být zakotven v zákoně). S ohledem na konkrétní společenskou potřebu, účelnost, výraznění apod. jsou právem upraveny i některé vnitřní kontrolní režimy (často společně s vnější kontrolou). Právní normy považují většinou za kontrolující subjekt orgán státní správy jako takový, jen výjimečně (z obdobných důvodů, jaké jsou uvedeny výše) konkrétní vnitřní organizační jednotku. Interní normy obsahují naproti tomu většinou konkrétní vnitřní organizační jednotky, která provádí kontrolu.

Rozbor platné právní úpravy vede k závěru o existenci nejméně dvou problémů, vyplývajících z vazby vnější a vnitřní kontroly:

a) V několika případech (v jednotlivých sférách tzv. meziodvětvové správy) je společně upravena vnější kontrola, vykonávaná funkčními orgány státní správy, a vnitřní kontrola, vykonávaná odvětvovými orgány státní správy nebo i orgány organizací (srov. například institut kontroly plnění národohospodářských plánů). De lege ferenda se jeví vhodné režim vnější a vnitřní kontroly oddělit.

b) V řadě případů (nejčastěji v jednotlivých odvětvích výkonu státní správy) realizují ústřední orgány státní správy a národní výbory vnější kontrolu vůči řízeným nebo spravovaným organizacím či zařízením. Sřet zájmů zejména hospodářského řízení a zájmů, chráněných výkonem kontroly na příslušném úseku, může snižovat efektivnost kontroly. Jako hypotézu je možno testovat požadavek (de lege ferenda), aby výkon vnější kontroly spadl do působnosti jiné organizační jednotky příslušného ústředního orgánu státní správy nebo jiného orgánu národního výboru než toho, který provádí hospodářské řízení.

Pokud jde o rozlišení vnější a vnitřní kontroly, platí zřejmě, že i při existujících vztazích hospodářského řízení mezi kontrolujícím a kontrolovaným (a v rámci těchto vztahů) jde o vnější kontrolu v případě, že akty hospodářského řízení směřují vůči subjektu, jehož ekonomická podstata je založena na jiné vlastnické formě. V tomto smyslu je vnější kontrolou i kontrolní působnost okresních zemědělských správ vůči jednotlivým zemědělským družstvům.

Reálně (pozitivně právně) existující systém správních kontrol národního hospodářství obsahuje i několik institutů, atypických ve vztahu k dosavadnímu výkladu:

— Výkon kontrolní činnosti na některých úsecích (např. ve státním zkušebnictví, u bankovní kontroly,¹³⁾ v železniční dopravě, v zahraničním obchodě) je zákonem (nebo na jeho základě vydaným normativním nebo

¹³⁾ I když SBČS dlužno považovat spíše za hybridní subjekt, neboť disponuje (resp. její orgány disponují) ex lege řadou pravomocí, typických pro orgán státní správy.

individuálním správním aktem) delegován na státní organizaci nebo její orgán (případně i na jinou organizaci nebo její orgán).

— Zcela výjimečně obsahuje právní úprava ustanovení o tom, že kontrolujícím subjektem je (jako taková) fyzická osoba (srov. odborný stavební dozor u staveb, prováděných svépomocí).

— Kontrolujícím subjektem jsou podle některých úprav příslušníci ozbrojených sborů nebo tzv. veřejných stráží. Rozbor jejich postavení by vyžadoval hlubší teoretickou analýzu.

— U několika kontrolních režimů je teoreticky sporné, zda je jako kontrolující subjekt realizuje orgán státní správy, organizace nebo organizační jednotka (například ve vnitrozemské plavbě, v letecké dopravě nebo u radiokomunikací). De lege ferenda se zdá, že vnější kontrolu by měl vykonávat jeden typ subjektu.

— Na některých úsecích (konkrétně v dopravě, spojích a energetice) nalezneme v právní úpravě hybridní kontrolní režimy, probíhající v rámci existujících hospodářskoprávních nebo občanskoprávních vztahů. Na jedné straně jde o kontrolu dodržování podmínek smlouvy (zpravidla smlouvy tzv. adhezního charakteru), prováděnou jedním z jejích kontrahentů. Na druhé straně má kontrola, prováděná například dopravní nebo plynárenskou organizací, též více či méně výrazný administrativněprávní aspekt (ochrana celospolečenských zájmů — například ochrana provozu dopravy, bezpečnost života a zdraví).

Konečně je třeba zmínit vztah pojmů „kontrola“ a „správní řízení“. Při průběhu každého správního řízení jsou realizovány (zejména v rámci zjišťování podkladů pro rozhodnutí) určité kontrolní procesy. Jejich rozsah je různý a mohou v celém správním řízení dokonce dominovat (srov. například podle platné právní úpravy vztah celní kontroly a celního řízení — to je její součástí). K problému možno zaujmout dvě stanoviska:

a) Za „kontrolu“ považovat jen „neformalizovaný“ postup, přičemž za „formalizaci“ považujeme alespoň to, že postup směřuje v každém případě (při pozitivním i negativním zjištění) k vydání formalizovaného individuálního správního aktu nebo materiálně technického úkonu řešícího právně danou situaci (tedy: o něčem se rozhoduje, něco se osvědčuje).

b) Správní řízení, u něhož „dominují“ kontrolní aspekty (například celní řízení, hodnocení a schvalování výrobků, kolaudační řízení, různá ověřování a osvědčování), považovat za zvláštní, specificky formalizovaný kontrolní proces.

I když nechceme problém uzavírat, kloníme se k prvnímu z uvedených přístupů (mj. s ohledem na typově odlišnou normativní konstrukci „kontroly“ a „správního řízení“).

Celkovou integritu, vnitřní diferencovanost a organičnost skladby systému správních kontrol národního hospodářství považujeme rovněž za

obecné kritérium efektivnosti normativní úpravy správní kontroly. De lege ferenda by bylo například vhodné doplnit systém správních kontrol o státní dozor nad činností stavebních bytových družstev a státní odborný dozor na úseku placených služeb.

3. *K obsahu právních vztahů mezi kontrolujícím a kontrolovaným.* Jádrem je zde problematika kontrolních oprávnění kontrolujícího subjektu a jim odpovídajících povinností kontrolovaného subjektu (organizace nebo fyzické osoby).¹⁴⁾

Rozbor platné právní úpravy vede k následujícímu *obecnému modelu kontrolních oprávnění*:

a) *oprávnění umožňující zjištění skutečného stavu věci* (například právo na vstup do objektu, právo požadovat poskytnutí potřebných informací a vysvětlení, právo nahlížet do písemných materiálů, právo odběru kontrolních vzorků; limitujícím činitelem může být například ochrana utajovaných skutečností);

b) *oprávnění projednat s kontrolovaným výsledky kontroly* (včetně práva požadovat potřebná další vysvětlení);¹⁵⁾

c) *oprávnění směřující k nápravě*, a to:

ca) *vlastní* — nápravná (například právo požadovat odstranění zjištěných nedostatků ve stanovené lhůtě, právo pozastavit výkon nesprávného opatření, právo přikázat nebo zakázat určitou činnost);

cb) *iniciační* (například právo navrhnout kádrové opatření);

d) *oprávnění směřující k uložení sankce*, a to:

da) *vlastní* — sankční (například právo uložit důtku nebo pokutu);

db) *iniciační* (například právo navrhnout uložení pokuty nebo kárného opatření).

Reglementace kontrolních oprávnění podle uvedeného modelu je významná u vnější správní kontroly (u vnitřní kontroly je to svým způsobem nadbytečné: kontrola je tam součástí řízení a přílišná reglementace může vést mj. k oslabování odpovědnosti řídicího subjektu; vnitřní kontrola navíc disponuje nápravnými a sankčními oprávněními pracovněprávního charakteru).

Obecně lze uvést, že kvalitní úprava (a kvalitní realizace) oprávnění

¹⁴⁾ Vycházíme zde ze skutečnosti, že předmětem kontroly zde může být činnost subjektu (nebo výsledek takové činnosti). Tam, kde jde pouze o kontrolu stavu nějakého objektu (věci), považujeme za „kontrolovaný subjekt“ toho, kdo objektem disponuje apod. (Tam, kde by taková úvaha neměla smysl, nemá smysl ani hovořit o „vztahu mezi kontrolujícím a kontrolovaným“.)

¹⁵⁾ Projednání výsledků kontroly je záměrně zařazeno do kontrolních oprávnění. Svědčí pro to řada praktických důvodů (mj. právě otázka nepodání potřebných dalších vysvětlení ze strany kontrolovaného, resp. otázka následků s tím spojených). Platné právo řeší tuto otázku jinak (viz například úprava lidové kontroly) a interpretace příslušných ustanovení bývá sporná.

první a druhé skupiny je předpokladem efektivní úpravy (a realizace) nápravných a sankčních oprávnění.

Specifický význam má obsah kontrolních oprávnění ve vztahu:

— k občanům, a to vzhledem k souvislosti s podmínkami realizace jejich práv a povinností (například při svépomocné výstavbě nebo při prodeji zboží občany);

— k nestátním organizacím, a to s ohledem na globální dozor, vykonávaný státem nad jejich činností (například ve vztahu k akciovým společnostem nebo k jednotným zemědělským družstvům).

V naznačených souvislostech je možno uvažovat o konkretizaci uvedeného obecného modelu.

Přiblížení kontrolního režimu obecnému modelu považujeme za *speciální kritérium* efektivnosti normativní úpravy vnější správní kontroly. Ve vztahu k jednotlivým dílčím úpravám by bylo možno uvést řadu konkrétních námětů, přesahujících možný rozsah příspěvku. Alespoň tedy zásadně (de lege ferenda): existence iniciačních oprávnění, směřujících k uložení sankce, snižuje efektivnost normativní úpravy kontroly (i výkonu kontroly; srov. například na úsecích vodního hospodářství, ochrany čistoty ovzduší, ale i při výkonu hygienického dozoru). Orgány vnější kontroly by měly disponovat vlastním sankčním oprávněním.

4. *K právnímu zajištění realizace kontrolního procesu.* Následující úvaha je vyvolána řešením zcela konkrétního problému — zda a jak postihovat nedostatek součinnosti kontrolovaného subjektu („maření výkonu kontroly“).

V zákoně o lidové kontrole je zakotven institut pořádkové pokuty, umožňující taková jednání fyzických osob postihovat i opakovaně. Obdobné instituty zakotvily nové zákony o státních inspekcích. Podle některých úprav zase (například v souvislosti s výkonem státního stavebního dohledu) zakládá „nezajišťování podmínek pro výkon“ nebo „bránění výkonu“ skutkovou podstatu přestupku nebo správního deliktu organizace. V jiných případech by bylo možno správní delikty organizací alespoň dovodit interpretací blanketních skutkových podstat (například maření výkonu vodohospodářského dozoru nebo dozoru v lesním hospodářství).

De lege ferenda lze s pořádkovou pokutou počítat všude ve vnější správní kontrole (u vnitřní kontroly je to nadbytečné z obdobných důvodů, které jsou uvedeny v předchozí poznámce); stojí za úvahu formulovat též příslušné správní delikty organizací.

Pokud jde o postihování fyzických osob pořádkovou pokutou, bylo by zřejmě vysoce efektivní (pro určitou třídu případů), ukládat ji do určité výše (například do 200 nebo 500 Kčs) v blokovém řízení. Teoreticky to platný právní stav neumožňuje (na „pořádkový delikt“ nelze extenzivní

interpretací rozšířit ustanovení zákona o úkolech národních výborů při zajišťování socialistického pořádku).

Existenci právního prostředku k zajištění realizace kontrolního procesu považujeme za další *speciální kritérium* efektivnosti normativní úpravy vnější správní kontroly (zejména té, která je příslušnými subjekty vykonávána jako činnost hlavní).

* * *

Formulace uvedených kritérií (či spíše předpokladů) efektivnosti normativní úpravy správní kontroly národního hospodářství si neklade žádné nároky na úplnost. Existuje nepochybně řada dalších předpokladů: namátkou možno uvést například srozumitelnost úpravy nebo správné legislativně technické učlenění. Existuje i řada kritérií efektivnosti výkonu kontroly (kvalita kádrové a personální vybavenosti kontrolujících orgánů, znalost právní úpravy kontrolovanými subjekty aj., ale především materiální — ekonomické podmínky realizace kontroly, včetně nástrojů řízení a hmotné zainteresovanosti).

V naznačeném kontextu snad uvedené poznámky přispěly k prohloubení zkoumání efektivnosti kontroly v teorii správního práva.