

PŘÍSPĚVEK K PROBLEMATICE VÝZKUMU EFEKTIVNOSTI SPRÁVNÍHO PRÁVA

JUDr. TAISIA ČEBISOVÁ, CSc., právnická fakulta UK v Praze

Na základě dosavadní diskuse se, myslím, shodneme na tom, že a) výzkum efektivnosti práva je v počátečním stadiu — vždyť nejsou jasné a sjednocené ani základní koncepce a pojmy, včetně pojmu výchozího, b) přes všechny potíže a nejasnosti problém je přitažlivý, dostává se do popředí pozornosti právní teorie.

Výzkum efektivnosti socialistického práva je dobře, moderně položenou otázkou. Je opakem samoučelného bádání, zkoumá, zda a jak právo slouží společenským potřebám, směřuje k prověrce skutečného působení práva. Tušíme zde bohaté možnosti precizování úlohy práva, jeho zdokonalování a plodnějšího zaměření a využití jeho vědy. Podobně jako v jiných oborech společenské činnosti je i v oblasti právní teorie a praxe podstatné zvažovat reálný a pokud možno i měřitelný přínos.

Ve svém příspěvku bych se chtěla několika poznámkami vyjádřit k problematice efektivnosti práva, především na bázi zkušeností ze Státního programu základního výzkumu v 6. a 7. pětiletce, na němž jsem se v oboru správního práva podílela.

Výzkum nebo — ve skromnější rovině — úvahy o efektivnosti práva se v jednotlivých právních odvětvích rozvíjejí (a dokladem toho je i naše sympozium) vzdor konstatovaným pojmovým nejasnostem. Zdá se, že zde, podobně jako u řady dalších složitých kategorií a jevů, vyjasňování a zpřesňování základních pojmů bude propracováno v průběhu vlastního výzkumu. Jistě však se nelze vyhnout alespoň pracovnímu vyjasnění pojmových, obsahových a metodologických východisek.

Vydeme-li ze slovníkových definic, připomeneme si, že efekt znamená účinek, efektivní — mající výsledky. Efektivní, účinné v obecné řeči je to, co má výsledky. Národohospodářská efektivnost je podle encyklopedického slovníku účinnost prostředků, vložených do hospodářské činnosti, z hlediska výsledků. Nově se i zde (podle Encyklopedického slovníku, Academia, Praha 1980) klade důraz na výsledky společenské — „zejména z hlediska uspokojování společenských potřeb“. V odborné literatuře se v této souvislosti zdůrazňují dvě hlediska efektivnosti — účelnost a hospodárnost.

V právu nejde ovšem o efektivnost v ekonomickém slova smyslu, i když hospodárnost hraje, pochopitelně, i v této oblasti důležitou úlohu. Zde je a zůstává základní otázkou, zda právo plní své společenské funkce. Z pohledu efektivnosti se ovšem nespokojíme jen obecnými, povšechnými odpověďmi, nýbrž zaměřujeme se na skutečné výsledky působení práva, které porovnáváme s úkoly a cíli, na jejichž zabezpečení se právo podílí, a snažíme se v tomto zorném úhlu rozpoznat, vyjádřit, zhodnotit jeho společenský přínos.

Ve hře jsou tři základní komponenty — prostředky, cíle a výsledky, přičemž všechny tři dvojice vztahů mají svůj relativně samostatný význam. Dominantní bude hledisko cílové — právo je prostředek vládnoucí třídy k dosažení společenských cílů, musí být tedy jako takové hodnoceno. Tam, kde je to možné a účelné, doplníme náš rozbor o hledisko hospodárnosti. V referátě zmíněný přístup „nákladově — výsledkový“ tvoří tedy jen jeden z aspektů výzkumu efektivnosti práva. Jako univerzální přístup k efektivnosti práva má dvě slabá místa:

a) zahrnu-li mezi náklady i politické, morální, ideologické atd. faktory. kategorie nákladů je bezbřehá, ztrácí praktický význam,

b) i zastánci tohoto přístupu poukazují na to, že často budeme muset pracovat nejen s těžko vyčíslitelnými, ale i těžko zjištěnými faktory.

Ukazuje se určité nebezpečí „všeobjímajících“ přístupů. Chceme-li někde začít, budeme i zde muset použít dialektické kategorie hlavního článku, aniž bychom kladli nároky na vyčerpávající deskripci a zakalkulování všech faktorů. Požadovat úplné a podrobné zdůvodnění by mohlo vést k pozitivním výsledkům leda ve zbrzdění přehnané normotvorby na tom kterém úseku.

Kategorie cílů, cílenosti je nám blízká, vždyť je to pojmový znak správy. Výzkum efektivnosti nás orientuje na další zpřesňování cílů, ale zároveň i na ověřování výsledků. Přijmeme-li tuto tezi, okamžitě ovšem narazíme na celou řadu navazujících problémů. V první řadě je to otázka poznání cílů, sledovaných právními normami, které mohou být vyjádřeny v právu nebo v jiných dokumentech (jež mohou mít postavení materiálních pramenů práva), dále hierarchie cílů, jejich vzájemných vztahů (neboť mohou být mezi sebou konfliktní), a konečně vyčlenění působení práva mezi jinými prostředky společenského působení — politickými, morálními, ekonomickými atd. Pro poznání efektivnosti práva bude podstatné upřesnit nejen, zda je určitá právní úprava efektivní (a v porovnání s jinou, např. předchozí nebo analogickou právní úpravou efektivnější), nýbrž zda je či může být určitý výsledek, určité ovlivnění společenských vztahů dosaženo právními, příp. jinými prostředky a jaký podíl obsahově (příp. i rozsahově) zde právo zaujímá — mělo by optimálně mít.

Závěrem k této poznámce je třeba připomenout, že kategorie efektiv-

nosti práva je v nejobecnějším smyslu založena v základech marxistickoleninské teorie státu a práva, která pojímá právo jako nástroj regulace společenských vztahů, zkoumá jeho společenské funkce i reálné společenské působení. Nepřipouští tedy setrvávat při zkoumání práva u pouhého právního dogmatismu, bez ohledu na jeho společenské zdroje a dopady.

Přínos současného trendu na výzkum efektivnosti socialistického práva především pro potřeby zdokonalování jeho tvorby i praktického využití je součástí obecné orientace socialistické společnosti na efektivnost, která je určitým globálním vyjádřením pro kvalitu, účinnost, reálný společenský přínos a předpokládá mimo jiné rozpoznání a negaci svého opaku — faktorů a prvků, způsobujících neefektivnost. Vyžaduje to najít hlediska, činitele, metody výzkumu a metody uplatňování efektivnosti (odstraňování neefektivnosti) a pokud možno přesně měřitelné vyjádření efektivnosti (případně jejího stupně).

Zefektivňování práva je určitý proces. Jeho realizaci ztěžují ty negativní faktory, vůči nimž směřují nejčastější obecné výtky, týkající se systému správy a řízení společnosti, jako nedůslednost, chvat a předčasné změny při zavádění nových opatření, malá odvaha a iniciativa teoretiků i pracovníků praxe (např. v legislativním procesu), nekritický, nevědecký přístup k řešení problémů a nedostatečná či povrchní kontrola. Tito činitelé inhibují prosazení pokroku i v naší oblasti.

Lze si snad prozatím takto v hrubém nástinu vymezit problém efektivnosti práva, rozpracovat jej v konkrétních výzkumných úkolech a v rámci tohoto procesu upřesňovat vlastní pojem efektivnosti i obsah a metody jejího zkoumání.

Zkoumat efektivnost práva znamená vykročit za hranice práva samotného, do oblasti jeho působení, společenské praxe. Zde nevystačíme s tradičními metodami výzkumu práva; řadu dílčích sociologických a jiných výzkumů si budeme muset pro svou činnost na příslušných pracovištích objednat. Za tím účelem budeme ovšem muset vytýčit příslušné otázky, vymezit předpoklady, kritéria. Pokud jde o správní právo, pro něž je příznačné bohaté členění do subsystémů, které upravují paralelně správní vztahy v různých oblastech, a jež oplývá srovnatelnými instituty kompetenčními, procesními, z oblasti forem správní činnosti, správního donucení atd., nabízí se i při studiu efektivnosti bohaté možnosti využití komparativní metody.

V dosavadní diskusi byl vysloven názor, že východiskem výzkumu efektivnosti by měla být jednotlivá právní norma. Osobně se domnívám, že je možné a užitečné realizovat tento výzkum na všech úrovních — norem, institutů, odvětví i práva jako celku. Základ konkrétních studií půjde asi po linii právních institutů a odvětví. Ve správním právu má zřetelný význam výzkum pododvětví práva v jednotlivých oblastech státní správy.

Založit výzkum efektivnosti na jednotlivých normách by bylo v mnoha případech obtížné. Cíl jednotlivé právní normy je často těžké, násilné hledat, bez souvislosti se namnoze ztrácí. Často spočívá neefektivnost právní úpravy právě v tom, že tato právní úprava určitou normu (skupinu norem) postrádá. Právní norma není izolovaný jev, je součástí systému. Je asi těžké stanovit efektivnost např. i takové poměrně jednoduché právní normy, která stanoví lhůtu, bez souvislosti s výzkumem právního institutu, povinností, jejichž plnění lhůta zabezpečuje, bez porovnání s konstrukcí lhůt v navazujících — analogických — ustanoveních.

Podobně je tomu s nedostatečnou právní úpravou. Velmi poučná, zde několikrát citovaná sovětská publikace o efektivnosti právních norem (Kudrjavcev, Nikitinskij, Samoščenko, Glazyrin) na základě sociologických pramenů dokládá, že neexistence zvláštního pracovního režimu pro vědecké pracovníky (především v humanitních oborech), a tedy jejich podrobení obecnému rozvržení pracovní doby je společensky neefektivní. Odpovídá příslušným cílům — vede k neracionálnímu využití pracovního dne, jehož rozvržení musí u tvůrčího pracovníka respektovat jeho individuální předpoklady. Tento rozpor mezi cílem a prostředky je v řadě zemí, např. v NDR, překonán vydáním zvláštních právních norem, umožňujících vědeckým pracovníkům samostatně si rozvrhnout pracovní dobu (její část). Je ovšem snazší zavést kontrolu časových údajů (prezence na pracovišti), než prohloubit věcnou kontrolu, důsledné a důkladné hodnocení výsledků vědecké práce, jejich úrovně, podloženosti závěrů, originalnosti přínosu atd., to jest zhodnotit skutečnou produktivitu této práce.

Efektivnost či neefektivnost právní normy je podstatně závislá na respektování a) věcných, b) právních hledisek. Pro správní právo v porovnání např. s právem občanským nebo trestním je příznačné, že pracuje mnohem více s věcnými hledisky. I ve správním právu se vyskytují normy, řešící problémy povýtce právní, s vysokým stupněm abstrakce pokud jde o předmět i obsah právní regulace. Na druhé straně značná část administrativně právních norem je kazuističtější, na nižším stupni abstrakce, týká se dílčích otázek (např. ochrany volně rostoucích stromů, povolování zřizování radioamatérských stanic, povinností uživatelů lesů, podmínek konání zkoušek na vysokých školách, opatření proti povodním apod.). Vzhledem k této povaze administrativně právních norem a značnému společenskému dosahu správní činnosti je při tvorbě, výkladu, realizaci správního práva třeba znát nebo alespoň sledovat, zprostředkovat mnohé zákonitosti a hlediska nikoli jen právní, nýbrž odborná — urbanistická, vodo-hospodářská, ekonomická atd., abychom efektivně organizovali společenskou výstavbu. To je dáno metajuristickou povahou značné části správní činnosti.

Pracovník státní správy nevystačí ani při aplikaci práva ve správní sfé-

ře se znalostí právních principů, postupů, forem a metod, nýbrž musí mít často další odbornost — stavební, zdravotnickou atd. a navíc by měl znát a praktikovat teorii správy (organizace a řízení), psychologie, informatiky, personalistiky atd. Proto se klade důraz též v souvislosti se zvyšováním efektivnosti správního práva na obor, který se označuje u nás jako správní věda (teorie správy).

Jiným příkladem specifických předpokladů efektivnosti správního práva je otázka právní propagandy a právní výchovy. V naší diskusi, myslím, dr. Němec poukázal na to, že občan — též vinou nedostatků právní propagandy, včetně naší populárně vědecké publikační činnosti, ví nejméně o správním právu, ačkoli s ním přijde za život nejvíce do styku. Skutečně, i pokud si občan nechte v občanském nebo trestním zákoníku, ta nejzákladnější pravidla z této oblasti si vštípí spolu s morálkou, do níž rovněž patří. I když platí nepsané pravidlo, že neznalost zákonů neomlouvá, nelze asi žádat, aby každý — bez patřičné výchovy a popularizace práva — věděl, že existuje obecná ohlašovací povinnost ohledně havarijního zhoršení jakosti vody a komu jest to hlásit nebo jaký je právní režim drobných staveb, mezi něž patří i skleníky, kůlničky apod. Složitá — i pro právníka — je otázka, čím občan může prokazovat svou totožnost a každopádně se zde názory příslušníků, příp. příslušné interní akty liší od názorů právní teorie.

Rovněž nedostatečně jsou popularizována práva občanů v této oblasti — málokdo asi ví, že může být zastupován ve správním řízení dobrovolnou společenskou organizací, jak postupovat v případě nečinnosti orgánu atd. Chybí-li solidní a dostatečně popularizovaná informace, nahrazuje se právními pověrami.

Předpokládáme právem, že výzkum efektivnosti umožní hlouběji a přesněji vymezit úlohu práva a zhodnotit lépe jeho společenský přínos. Na druhé straně je třeba znát i limity práva. Právník, stejně jako každý jiný odborník, musí znát nejen možnosti, ale i hranice své profese. Musí ovšem umět včas a zřetelně upozornit na skutečnost, že chybí předpoklady pro kvalitní zvládnutí úkolu, např. vzhledem k nejasnostem, rozporům apod. v koncepci právních předpisů, které nelze vždy odstranit pouhými prostředky legislativně technickými.

Konkrétní právní úprava je vždy založena na určitých předpokladech, které zahrnují v každém případě (což je dáno povahou práva) též jisté odhady budoucího vývoje. Důležitým aspektem efektivnosti práva je prověrka těchto předpokladů, které se ve svém celku nebo částečně nemusí realizovat.

Tak např. v ČSSR byl v souvislosti s přijetím zákoníku práce v r. 1965 prakticky zrušen specifický právní režim pracovníků státního aparátu, tzv. státní služba. Vycházelo se a) z potřeby sjednotit pracovně právní

vztahy všech pracujících, b) z možnosti „pokrýt“ specifické služební problémy pracovní právní úpravou, z toho zvláště pracovními řády.

Zatímco základní postulát — jednotná právní úprava pracovních a sociálních podmínek pracujících — dnes jako tehdy představuje nespornou vy-
moženost socialismu, bod b) se jeví do určité míry problematickým. Po-
strádáme zejména právní úpravu předpokladů pro zastávání funkcí ve
státním aparátě a služebních povinností; v důsledku toho není dostatečně
vymezena ani služební odpovědnost.

Různíme se s teoretiky pracovního práva v otázce, zda náprava je mož-
ná a vhodná v rámci správního či pracovního práva. Skutečností však zů-
stává, že po více než 15 letech účinnosti pracovního kodexu nejsou ně-
které důležité otázky, podstatné pro kvalitu činnosti a disciplínu ve stát-
ním aparátě, dostatečně právně upraveny. Pracovní řády (pomineme-li
problém jejich právní povahy i přílišné roztržitosti z hlediska potřeb
státního aparátu) nejsou s to, jak dosavadní vývoj ukazuje, bez vodítka
a inspirace v podobě rámcové jednotné právní úpravy, provedené právním
předpisem vyšší právní síly, tuto mezeru vyplnit. Přitom zkušenosti a ten-
dence i některé teoretické práce v socialistických zemích (MLR, NDR, PLR,
a SSSR) ukazují na možnosti právní úpravy služebních vztahů pracovníků
státního aparátu vedle jejich pracovní právního postavení, aniž by
tedy došlo k narušení právní jednoty v pracovní a sociální oblasti.

S. dr. Friedl zde mluvil o političnosti, nadšení, které by měly vyznačo-
vat pracovníky státního aparátu. Očekáváme od nich vysoké předpoklady
pro práci ve státním aparátě, ostýcháme se je však také náročně v právu
vyjádřit.

Nevypomůžeme si ani tezí, že zásady a pravidla činnosti správního apa-
rátu jsou směrodatné pro jeho pracovníky. Nehledě na to, že ztotožňování
právní úpravy postavení správního orgánu a pracovníků je nevhodné již
z hlediska vymezení a rozlišení právní odpovědnosti různých subjektů,
vede tento stav k roztržitosti, nepřehlednosti a tudíž i k neznalosti po-
žadavků, které jsou na pracovníky a funkcionáře kladeny. Přitom vyvá-
ženost mezi právy, povinnostmi a odpovědností je tak zásadní otázkou, že
byla zdůrazněna ve zprávě s. Brežněva na XXV. sjezdu KSSS.

Časté změny administrativně právních předpisů obvykle zdůvodňuje-
me — do určité míry oprávněně — zákonitým dynamickým rozvojem stát-
ní správy. Zdá se, že někdy si až příliš usnadňujeme plnění úkolů častými
zásahy do platného práva. Většinou přitom právní předpisy rozhojňujeme
co do počtu a rozsahu, nemluvě ani o tom, že právní předpisy oplývají ne-
normativním obsahem, dlouhými výčty pokynů, na co všechno mají
podřízené subjekty obracet pozornost, klást důraz, sledovat atd. Ve své
mnohomluvnosti zahrnují takové předpisy (tím spíše interní instrukce)
všechno, což je ve skutečnosti nakonec tolik, co nic.

Dostatečně se nerozlišuje, že to, co je ještě poněkud únosné v internu správy, v externu může být již v konfliktu se základními funkcemi a cíli práva. Narušuje se tak funkce právní jistoty, ztěžuje znalost a „zažití“ právních norem; nerespektuje se určitý rytmus vytváření právního vědomí.

Sledování efektivity práva nás tedy nutí důkladněji prověřit nejen aktuálnost, vhodnost, užitečnost atd. právních norem, ale i premis, na nichž jsou vybudovány. Mnohdy také přecenění, absolutizace jedněch cílů na úkor jiných, záměna faktů a vědeckých poznatků jenom mechanicky přejímanými postuláty nebo nepodloženými představami snižují hodnotu právních norem.

Závěrem mi dovoluji shrnout můj názor, že alespoň v této počáteční fázi spočívá přínos zavádění kategorie efektivity do výzkumu práva především v určité orientaci myšlení, která neznamena radikální obrat, měla by však vést k dalšímu rozvinutí vazby právo — působení na společenské vztahy — výsledky tohoto působení — hodnocení — zdokonalování práva. Zaměření pozornosti teoretiků a praktiků na efektivity práva by mělo přispět k zpřesnění úkolů a cílů sledovaných právem, rozvoji metod, umožňujících zjišťování a hodnocení působení práva, k odstraňování neefektivních, samoučelných právních úprav atd. Takový přístup je pozitivní cestou, jak překonávat i v právu nepodložené, spekulativní teorie a zastaralé přístupy, a tím přispět k pozitivnímu společenskému vývoji v duchu závěrů XVI. sjezdu KSČ a navazujících politických směrnic.