

Kapitola I.

Doc. JUDr. Jiří Čapek, CSc.

**EFEKTIVNOST SPOLEČENSKÉHO PŮSOBENÍ
SOCIALISTICKÉHO PRÁVA**
(Teoretické přístupy k jeho zkoumání)

§ 1. OBECNÉ OTÁZKY POZNÁNÍ A HODNOCENÍ EFEKTIVNOSTI SPOLEČENSKÉHO PŮSOBNÍ PRÁVA

Právní věda včleňuje do okruhu svého zkoumání trvale problematiku efektivnosti společenského působení práva v rozvinuté socialistické společnosti.

Efektivností v těchto souvislostech je třeba rozumět společensky cílené rezultativní působení práva. Právo působí ve společnosti jako v složitém samoregulujícím se systému. Právo je určitými svými aspekty jedním z nástrojů regulativního působení ve společnosti a v jejích subsystémech různé úrovně.

Efektivnost je nejšířejí vymezována jako rezultativnost cíleného působení. Pojem efektivnost je používán obecně, nejenom ve vědách společenských; je používán k popisu vlastností a jevů v jakýchkoliv řízených i samoregulujících se systémech a podsystémech, a to mechanických, biologických i společenských. Používá se při analýze a popisu rezultativnosti cíleného působení v socialistické společnosti jako systému, v jejích subsystémech, subsystému právní a politické nadstavby, i v jiných relacích. Z hlediska efektivnosti mohou být analyzovány a hodnoceny i jednotlivé pracovní operace (resp. operace účelné činnosti). Rezultativnost a efektivnost cíleného působení může být tedy chápána jak systémově (jako stránka procesů probíhajících v systému), tak toliko vztahově, v rámci jednotlivého vztahu či pracovní operace.

Požadavky na zvýšení efektivnosti (kvality rezultativního cíleného působení) jsou kladeny nejen na výrobu, ale jsou položeny v nejrůznějších sférách společenského života.

Všude, kde socialistická společnost, její orgány, organizovaný kolektiv či jednotlivý pracovník si

- a) klade určité cíle,
 - b) vybírá nejvhodnější prostředky jejich dosažení,
 - c) předvídá, plánuje a prognózuje žádoucí výsledky (rezultáty),
 - d) organizuje svou činnost ve směru jejich dosažení,
- existují problémy efektivnosti.

Problémy efektivnosti (rezultativnosti cíleného působení) se proto zabývá většina společenských věd, zejména vědy ekonomické, právní věda, teorie řízení, sociologie i vědní obory další.

Jako efektivní je hodnoceno působení dávající výsledek, a to do jisté míry očekávaný prognózovaný a užitečný z hlediska určitých cílů a funkcí systému.

Efektivnost existuje a může být zkoumána:

- A. v systému (společnosti),
- B. v subsystémech (např. v pracovním kolektivu),
- C. v jednotlivém vztahu,
- D. v mezích jedné cílené operace.

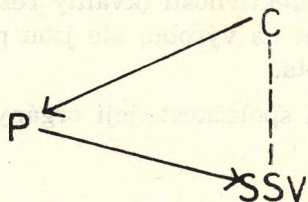
Z toho vyplývá, že efektivnost působení existuje objektivně na různých úrovních, výsledky působení práva je možno hodnotit na různých úrovních a v různých relacích.

Poznání a hodnocení efektivnosti působení vychází z poznání efektu, tj. výsledků nějakého působení a dále poznání vztahů a procesů, v jejichž rámci působení probíhá. Při poznání a hodnocení efektivnosti společenského působení práva poznáváme mimo jiné výsledek působení, cíle působení, jimiž hodnotíme výsledek, kvalitu práva jako prostředku společenského působení, a konečně procesy působení práva a dalších faktorů probíhajících v rámci určitých vztahů.

Efektivnost působení práva je chápána jako výsledek společensky cíleného působení. Jde tu tedy o působení, v jehož struktuře musí být jako základní poznány a analyzovány nejméně čtyři elementy a jejich vzájemné vazby:

- a) cíle společenského působení,
- b) právo (právní instituty) a jeho kvalita jako prostředku realizace cílů,
- c) procesy a mechanismy působení práva (komplexů norem),
- d) výsledné stavy (rezultáty) působení a jejich hodnocení kritériem cílů.

V elementární, základní a zjednodušené podobě tyto elementy a jejich základní vazby zachycuje model:



V tomto modelu společenského působení práva jsou brány v úvahu: společensky relevantní cíle (C), právo jako prostředek společenského působení (P), stavy konkrétního výseku společenských vztahů, na něž se působí

(popř. další výsledky působení) (SSV), a konečně vazby a procesy působení práva, vyjádřené hranami modelového zobrazení. V realitě ovšem probíhá cílené působení práva v mnohem složitějších vazbách a procesech.

§ 2. SPOLEČENSKY RELEVANTNÍ CÍLE A PROCESY PŮSOBNÍ PRÁVA

1. Cíle společenského působení práva tvoří vnitřně svázaný soubor, který je součástí cílů procesů, probíhajících v socialistické společnosti.

Cíle tvorby práva a jeho společenského působení tvoří určitou strukturu, která podmiňuje účinnost působení práva mimo jiné v té míře, v níž jsou z ní cílevědomě odstraňovány možné rozpory. Relativní nerozpornost cílů společenského působení práva může ovšem být v dílčích aspektech trvale prolamována. Struktura společensky relevantních cílů je složité podmiňována strukturou objektivních společenských procesů, které se jen do určité míry daří odrážet bezrozporně v soustavě a hierarchii společensky relevantních cílů. Procesy cíleného společenského působení práva v průběhu budování rozvinuté socialistické společnosti sice probíhají stále sladněji, ale nejsou prosty rozporů a nedostatků.

2. Ve vytváření soustavy společensky relevantních cílů se organicky pojí poznání dílčích společenských potřeb a uznávání hodnotové hierarchie socialistické společnosti. Právo, mechanismy a procesy jeho působení jsou vhodným prostředkem působení a spolupůsobení k realizaci určitých cílů jen v rozsahu a míře, pokud v soustavě norem, jejich interpretace a aplikace mohou být a jsou současně, v jednom procesu působení, předem záměrně vyváženy různé cíle a hodnoty (hodnotové cíle) socialistické společnosti. Procesy, v nichž dochází k vyvážení řady společensky relevantních cílů a hodnot, mohou být značně složité a úspěšně je řídit náleží mezi velmi závažné společenské problémy. Stanovení, průběžné hodnocení a doplňování společensky relevantních cílů je zajišťováno především ve stranických právně politických rozhodnutích, v právní politice.

Přitom, čím dokonaleji je promyšlen a čím déle působí (s minimem nutných novelizací) zákon či jiný normativní akt, tím lépe je zpravidla dosaženo vyvážení komplexů cílů a hodnot, které jsou jeho společenským působením dotčeny a prosazovány. Naopak, při častých změnách normativních aktů, zejména resortních, se zvyšuje nebezpečí, že nebude brán dostatečně v úvahu celý komplex společensky relevantních cílů a hodnot, k němuž má a musí společenské působení práva směřovat.

Okruh cílů, který je zajišťován též pomocí společenského působení práva, musí být všestranně analyzován a hodnocen, přičemž musí být brána

v úvahu též hierarchie a kvalita cílů. Toliko část společenských procesů si vyžaduje intenzívní spolupůsobení práva a podrobnější právní úpravu.

3. Při rozboru a výzkumu stavu efektivnosti společenského působení práva v procesech probíhajících při výstavbě rozvinuté socialistické společnosti je třeba respektovat poznatek, že právo jako celek, jako systém, plní své funkce **uspokojivě**. Československé socialistické právo je v současnosti v průměru, ve společenském působení většiny institutů, efektivní v uspokojivé míře, umožňuje a zajišťuje dosažení uspokojivých výsledků.

Poznávání a hodnocení společenského působení jednotlivých komplexů norem a institutů práva tedy probíhá v rámci trvalých procesů změn od relativně uspokojivých k dokonalejším stavům. Tyto trvale probíhající procesy mají své kvantitativní i kvalitativní aspekty, přičemž většina změn v působení práva v současné etapě vývoje naší společnosti probíhá jako změny postupné a poměrně dlouhodobého průběhu.

K základním rysům zvyšování efektivnosti společenského působení práva náleží růst subjektivního činitele, aktivity a uvědomělosti lidí. Na tom, jak adresát normy pochopí a akceptuje jak společenské cíle, tak právo jako prostředek jejich zajištění, závisí do značné míry působení práva. Přitom jde o plánovitou, o vědecké poznání se opírající přípravu a realizaci změn a mechanismů, které vedou k stále dokonalejším procesům působení práva jako systému i jeho jednotlivých institutů a komplexů norem.

Úlohou právní vědy je provádět stále podrobnější a hlubší výzkum procesů a mechanismů společenského působení práva a na základě toho předkládat politickým a státním orgánům závěry a prakticky použitelná doporučení.

Úkolem vědeckého poznání společenského působení práva je objasnění, které okruhy cílů mohou být účelně zajišťovány převážně již v procesech tvorby práva (tedy kvalitou právních norem), které okruhy cílů v průběhu procesů aplikace práva, resp. kvalitou různorodých činností státních orgánů, a které cíle mohou být zajišťovány toliko souborem současně působících společenských regulativních činností a elementů působících v socialistické společnosti (zejména komplexním řízením politickým, ekonomickým, právním atd.), přičemž působení práva nehraje dominantní úlohu (např. problematika intenzifikace průmyslové výroby a zavádění výsledků vědy do praxe).

V tomto směru, pokud se týká rozdílných typů vztahů mezi cíli a komplexy právních norem, není teoreticky zcela jasno, zejména pokud se týká řízení ekonomických procesů. Je třeba neustále zpřesňovat hranice mezi jednotlivými skupinami cílů, různými společenskými procesy a jejich kvalitou a s nimi souvisejícími různými metodami a prostředky řízení.

4. Cíle společenského působení práva je možno podrobit analýze a kla-

sifikaci z různých hledisek. Rozlišovány mohou být zejména cíle, v jejichž zajišťování hraje právo dominantní úlohu a cíle, v jejichž zajišťování právo toliko spolupůsobí, cíle perspektivní a bezprostřední, základnější a odvozené, relativně abstraktní a konkrétnější a též cíle relativně dynamické a relativně statické.

Cíle právní regulace tvoří relativně sladěný soubor a element struktury na společenské vztahy působící regulace. Vědecké poznání problémů stanovení cíle, jejich vzájemných, mnohdy složitých objektivních vazeb a též vývoje a transformace cílů ve všech etapách procesů právní regulace je součástí analýzy efektivnosti společenského působení práva. Přitom musí být pozornost věnována objektivním vztahům společenských potřeb, zájmů a cílů.

Východiskem a hybnou silou činnosti orgánů socialistické společnosti a státu při určování cílů a tvorbě práva jsou objektivní společenské potřeby. Společenské potřeby jako produkt společenského vývoje jsou samy determinovány, mají prvotní příčiny svého vzniku a utvářejí se ve vývoji společenských vztahů, v nichž se lidé nacházejí v procesu výroby. Dialektika objektivního pohybu ve sféře materiálního života společnosti podmiňuje koneckonců všechny ostatní společenské procesy, i vývoj lidí samotných jako subjektů poznávání, rozhodování a cílevědomého jednání.

Soustava trvalých, dlouhodobějších a stabilnějších objektivních potřeb, která je spjata se základy existence socialistické společnosti, je rozhodující, ale nikoliv bezprostřední příčinou činnosti a jednání lidí. Mezi potřebami a jednáním existuje celá řada zprostředkujících sociálně psychologických faktorů, které ve svém souhrnu určují konkrétněji charakter a směr společenské lidské činnosti.

Ne všechny potřeby bezprostředně vedou k tvorbě a realizaci práva. Část potřeb je uspokojována bez právních nástrojů. Toliko část potřeb (a to z hlediska zájmů dělnické třídy a socialistické společnosti významná) si nutně vyžaduje právní zajištění a orientuje představitele vládnoucí třídy k použití nástrojů právní regulace. Uvedený sociálně psychologický kontext je důležitý pro teoretickou analýzu motivačních procesů, které vstupují do souvislosti tvorby a realizace práva.

Významnou roli v těchto procesech mají zájmy. Zájmy jsou založeny na objektivních potřebách, jsou uvědomovány v složitém motivačním procesu, ve kterém nabývají charakteru cílové orientace. Prostřednictvím poznání zájmů jsou určovány, v jistém objektivně probíhajícím zřetězení, cíle činnosti ve společenském životě.

Zájem je svou povahou kategorie, která představuje jednotu objektivního a subjektivního. Zájem je objektivní jako produkt, výsledek objektivních potřeb osobnosti, společenské skupiny, třídy či celé socialistické společnosti. Zájmy mají zároveň stránku subjektivní; představují

článek motivačních a regulačních procesů, v němž se uskutečňuje přechod od objektivního k subjektivnímu. Zájmy jsou projevem odrazu potřeb ve vědomí, ovšem tento odraz prochází složitými cestami, odráží ve vědomí objektivní potřeby správně či nesprávně, více či méně hluboko. Zájmy se ve vědomí formují též v podobě určitých cílů.

Zájmy a cíle jsou elementem přechodu od objektivního k subjektivnímu; jsou elementem motivace činnosti a jednání, v důsledku čehož se cíle, záměry a společenské modely mění ve skutečnost, v realitu. Zájmy jsou faktorem, jenž zprostředkuje nejen přechod od objektivního k subjektivnímu, ale též obráceně. Zájmy a cíle jsou svou povahou objektivně podmíněny, neboť jsou určovány objektivně existujícími potřebami a konc konců materiálními podmínkami života společnosti. Zároveň je cíl svou povahou subjektivní, neboť vyjadřuje na základě úrovně poznání objektivních potřeb státní a politickou vůli dělnické třídy a ostatních pracujících a je modelovým určením výsledku chování lidí v socialistické společnosti. Objektivní zdroj vzniku cílů v právu a jeho subjektivní povaha představují dvě navzájem organicky spjaté stránky jednoho a téhož jevu. Subjektivní aspekt cílů vede k tomu, že není vyloučeno, že některé vytyčené cíle nepostihnou všechny stránky a vazby objektivních společenských potřeb. I v soustavě cílů probíhají dynamické procesy, v nichž mohou být cíle trvale uváděny v soulad s objektivními potřebami společnosti.

Efektivnost působení práva jako prostředku realizace cílů socialistické společnosti je pak určována především tím, nakolik systém právních norem úplně odráží objektivní společenské potřeby a bezprostředně umožňuje realizaci těchto objektivních potřeb v souladu s poznanými zákonitostmi vývoje společnosti, je tedy podmiňována právní politikou.

Dialektika subjektivního a objektivního v roli cílů ve společenských procesech vede k složitým relacím. Společenské procesy v socialistické společnosti zahrnují složité a uvědomělé působení na společenské dění. V procesech tohoto působení se vazby, v nichž vystupuje cíl, mění a též hranice mezi stanoveným cílem a dosaženou úrovní společenských vztahů se mohou stávat složité. Z hlediska role cílů v právní regulaci je možno rozeznávat tyto teoreticky oddělitelné fáze: 1. fáze určování cílů, 2. fáze, v níž k určeným cílům je přiřazována jako prostředek tvorba a realizace práva, 3. fáze, v níž jsou cíle úplně nebo částečně realizovány. V této fázi přechází v určitých aspektech společenský projekt konkretizovaný v soustavě cílů v reálný systém právních a jiných společenských vztahů. Cíl v ideální podobě může tak být srovnáván se stavem a mírou, v jaké je realizován.

Realizující se cíle, mající subjekt-objektovou povahu, existují a působí v nově vznikajících společenských vazbách. V průběhu realizace soustavy

cílů se rovněž postupně vytváří nová úroveň společenského poznání. Toto poznání je konkrétnější, je obohaceno o znalost nových aspektů objektivně vznikajících a existujících vazeb. Jde tu tedy o novou úroveň poznání (hlubší, všestrannější, konkrétnější) nových stránek společenských vztahů, které vznikají jako výsledek realizace souboru původních cílů.

Vznik nových společenských vztahů a subjektivní poznávání společenských výsledků realizovaných cílů vede k novým objektivním potřebám a cílům, ale též k možným, někdy dokonce nepředvídaným rozporům a také k nutnosti zkoumat, zda původní cíle nemusí být doplněny, transformovány a konkretizovány cíli novými. Cyklus složitého uvědomělého působení pomocí práva na společenské procesy se pak opakuje.

5. Soustava cílů, jejich klasifikace a dynamika

Cíle, které tvoří soubor nebo za jistých podmínek dynamický systém, je možno dělit z několika různých hledisek.

Významné je odlišení cílů socialistické společnosti jako celku od cílů skupinových a individuálních (zejména socialistických organizací a občanů). Tyto skupiny cílů nemají stejný význam, stejné funkční postavení a vazby v systému řízení společenských procesů. Další rozbor se zabývá především cíli socialistické společnosti vyjádřenými či akceptovanými v usneseních a rozhodnutích ústředních orgánů politického a státního řízení. Tyto cíle, ostatně určitými způsoby vyjádřené i formálně, jsou částí celého systému regulace společenských procesů a zároveň se stávají (alespoň ve své většině), bezprostředně nebo jistým způsobem transformovány v procesu tvorby normativních aktů, také součástí systému právní regulace.

Cíle stanovené ústředními orgány je dále možno dělit na cíle bezprostřední a cíle perspektivní. Tato klasifikace souvisí jak s časovou řadou, v níž systém právní regulace působí, tak s problematikou stromu cílů. Mezi bezprostředními a perspektivními, vzdálenějšími cíli bývá vazba, v níž bližší cíl vystupuje jako prostředek, etapa na cestě k cíli konečnému. Bližší cíl vyjadřuje nutný krok, článek řetězu, který vede k realizaci perspektivního cíle.

Mezi nejobecnější cíle právní regulace patří ty, které jsou spjaty s hodnotami. Základní hodnoty, postupující fungování celého systému socialistického práva, je vlastně možno určitými myšlenkovými postupy transformovat v soustavu velmi obecných cílů.

Další aspekt rozlišování cílů souvisí s tím, že v jedněch případech je cíl spjat toliko s působením na změnu chování subjektu (např. zdržení se nežádoucího chování), v jiných případech je cílem působit na dosažení určitého hmotného, materiálního výsledku (např. dosažení takového stavu ovzduší, aby vzduch neobsahoval více než 0,01 % kysličníku siřičitého).

Kerimov v této souvislosti mluví o cílech předmětných. I cíle předmětné ovšem předpokládají cíle funkcionální (změnu určitých postupů a chování subjektů) a jsou tedy spjaty stejně jako cíle vzdálenější a cíle bezprostřední.

Významné je konečně rozlišování cílů hierarchicky podřazených a cílů souřadných. To souvisí s problematikou tzv. stromu cílů, která byla do značné míry rozpracována v teorii řízení.

Normativní právní akty vystupují jako prostředky uplatňování a zajišťování určitých konkrétních cílů. Realizace některých konkrétnějších cílů je zároveň prostředkem k zabezpečení určitých hodnot, zakotvených v systému socialistického práva (např. zákonnosti, spravedlnosti, rovnosti atd.). Samy tyto hodnoty mohou koneckonců být považovány za velmi abstraktní cíle působení právního systému, fungují jako obecné, relativně statické cíle právní regulace.

V soustavě právně relevantních cílů je možno vydělit velmi obecné, relativně trvalé cíle, reprezentující základní hodnoty socialistického práva. Ty jsou charakterizovány svou určující funkční rolí jak v soustavě cílů, tak v systému práva. Tyto obecné cíle fungování právního systému reprezentující jisté hodnoty působí nejenom jako základní cíle, ale zároveň jsou jimi hodnoceny jak konkrétní cíle, tak prostředky realizace cílů. Tyto hodnoty, fungující jako velmi obecné cíle, tak zprostředkují podstatné systémové vazby právního regulativního systému a jsou klíčovým elementem jeho funkčnosti a efektivnosti v socialistické společnosti.

Důležité je rovněž rozlišení cílů směřujících k dynamickému rozvoji společenských vztahů od cílů zajišťujících jejich relativně statickou stránku. Cíle směřující k dynamickému rozvoji a cíle zajišťující relativně statickou stránku společenských vztahů působí v jistých relacích spojitě, navzájem vymezují svou roli nebo se dokonce omezují, působí jako faktory navzájem se limitující. Soubory určitých cílů mohou zahrnout jak cíle prvního typu (dynamické), tak cíle druhého typu (relativně statické). Významný je přitom poznatek, že v regulativních procesech mezi nimi je určitý vztah, relace či rovnováha.

Především existují cíle, směřující k reprodukci vytvářených společenských vztahů. Tyto cíle lze označit jako cíle zajišťující relativně statickou stránku společenských vztahů. Za velmi obecné cíle relativně statické povahy můžeme považovat základní společenské hodnoty. Takovým cílem bude však i cíl norem rodinného práva, které upravují řádnou výchovu dětí, tj. upravují opakující se, v podstatě málo se měnící, typické situace v rodině.

Jinou povahu mají cíle, směřující k změně společenských vztahů. Lze je nazývat cíli dynamického vývoje společenských vztahů. Tyto cíle vystupují v podobě ucelených souborů, v nichž se projevují systémové vazby,

jež je třeba mít v procesu právní regulace na paměti.

Jde tu např. o cíl snížit počet vadných výrobků, a tedy také počet oprávněných reklamací. Tento cíl lze dosáhnout jen realizací rozsáhlého stromu podřízených cílů, např. C 11 zvýšit kvalitu zpracovávaných materiálů, C 12 urychlit zavádění výsledků vědeckotechnické revoluce do výroby, C 13 zvýšit technologickou kázeň, C 14 zlepšit výstupní kontrolu atd.

Realizace každého z tohoto stromu cílů může být zprostředkována právní regulací. K složitým úvahám vede problém, jak dalece je spojeno dosahování těch cílů, k jejichž realizaci je zapotřebí prostředků právní regulace s uskutečněním té skupiny cílů, k jejichž realizaci není třeba právních prostředků používat. Je vědecky nesporné, že takové objektivní systémové vazby existují.

V takových případech ovšem efektivnost právní regulace závisí zčásti na činnosti neupravené právem a na fungování společenských regulátorů neprávní povahy. Právní nástroje přitom někdy vystupují v roli podřízených prostředků realizace cílů na základě působení regulátorů jiných (např. při důsledné realizaci principu zásluhovosti v odměně za práci). Tyto problémy ovšem přesahují okruh problematiky právní vědy a musí být předmětem zkoumání celé řady oborů společenských věd.

Oba soubory cílů (cíle zajišťující relativně statickou stránku společenských vztahů a cíle směřující k jejich dynamickému vývoji) se jistým způsobem doplňují a vytvářejí soubor cílů, vystupující v podobě modelu harmonického vývoje společenských vztahů.

Právní regulace společenských procesů je přitom charakteristická tím, že realizace každého nově stanoveného cíle probíhá za pomoci právních prostředků, které musí respektovat vytvořenou stabilitu určitých stránek a aspektů socialistických společenských vztahů. Dynamické cíle, směřující k určitým změnám, jsou v etapě budování rozvinuté socialistické společnosti realizovány v podobě dílčích změn, a to někdy i tak, že vůbec není třeba měnit platné obecně závazné normativní právní akty. Čím více jsou prognosticky předvíhány nutné dílčí vývojové změny, tím promyšleněji může být uplatňována právní regulace tak, aby zákony i sekundární obecně závazné normativní akty nemusely být příliš často měněny. Jde tu mimo jiné i o složitost otázky uvažování při aplikaci v právní regulaci společenských procesů, včetně adekvátní role státních orgánů, aplikujících právo.

Vztah cílů a výsledků společenského působení práva je ovšem velmi složitý. Protože existuje větvený strom cílů v socialistické společnosti, je třeba vždy konkrétně analyzovat, zda a do jaké míry jsou v určitém případě realizovány různé cíle, resp. nakolik mohou být realizovány. Je tomu totiž tak, že mohou být uskutečněny některé cíle a jiné cíle úzce souvise-

jící mohou být zároveň realizovány toliko částečně, resp. kontradiktorní cíle uskutečňovány být vůbec nemohou. (Podrobněji k tomu Čapek J., Gerloch A.: *Kategorie cíle v právní regulaci společenských vztahů*, Právník 6/1983.)

Pomocí konkrétní právní regulace nemusí být tedy realizovány stanovené a související cíle. To lze demonstrovat na příkladu hospodářských smluv o dodávce výrobků. Jsou-li uzavřeny hospodářské smlouvy o dodávce spotřebních předmětů a dodavatel plní řádně a včas, jednoho cíle právní regulace bylo dosaženo. Pokud je ovšem vyráběno a na základě hospodářských smluv dodáváno spotřební zboží technicky a esteticky zaostalé, výrobky, po nichž není poptávka a které se stávají neprodejnými, nejsou realizovány důležité cíle socialistické společnosti. Efektivnost řízení včetně právní regulace je v takovém případě nízká a musí být komplexně zkoumány cesty a postupy, jak ji zvýšit a optimalizovat.

Odtud plyne teoretický i praktický požadavek na právní vědu i právní politiku: při zjišťování efektivnosti určité právní úpravy musí být zkoumáno, jak dalece odpovídá vytvořený stav požadavkům celé řady důležitých cílů socialistické společnosti. Úkolem vědy je nesporně zkoumat relaci mezi stavem vytvářených společenských vztahů a cíli, které byly při tvorbě normativního aktu brány v úvahu. Zároveň je však třeba zkoumat i relaci k těm společenským cílům, které v procesu tvorby práva nebyly z nejrůznějších důvodů brány v úvahu. Vědecká analýza pak může ukázat, že zatímco z hlediska realizace určitých cílů je právní regulace uspokojující, v relaci k jiným cílům může být neuspokojivá nebo zcela neefektivní.

6. Výsledek působení práva

Funkcí působení práva jako regulátoru společenských vztahů je především úprava chování subjektů společenských vztahů. Právo upravuje obsah subjektivních práv a povinností a zároveň právní následky nesplnění povinností.

Bezprostředním rezultátem působení právních norem je tedy úprava povinností a práv subjektů právních vztahů a dále reálné chování subjektů v právních vztazích v souladu či rozporu s povinnostmi (a též míra plnění povinností a využívání oprávnění).

Stav chování účastníků právních vztahů má dále (jako zprostředkovaný výsledek) vliv na chování i mimo právní vztahy, zejména ve vztahu k realizaci těch cílů, které jsou zajišťovány právními normami. (Obdobně Prusák, J.: *Právo v společnosti*, Bratislava 1978, str. 78 a násl.)

Právo dále působí na realizaci společenských, skupinových i individuálních potřeb a zájmů a též zprostředkovaně na materiální, politické, morální i jiné hodnoty.

Výsledkem působení práva není tedy jen vznik a existence právních vztahů, subjektivních práv a povinností a chování subjektů v právních vztazích. Zprostředkovanými výsledky jsou šířeji i stavy určitého výseku společenských vztahů (příčemž na tento stav nepůsobí pouze právo).

Konečně druhotným a zprostředkovaným výsledkem působení právní regulace může být vznik materiálních předmětů (zejména věcí v pracovních procesech), jejich stav a změny, a též stavy určitých hodnot, jež jsou spjaté s potřebami a zájmy společnosti, kolektivu, jednotlivce.

Konečně právo může odvozeně a zprostředkovaně působit i na jiné jevy, objekty a procesy.

Které výsledky vznikají v důsledku působení práva a které výsledky musí být poznávány, analyzovány a hodnoceny především, závisí jak na povaze upravovaných společenských vztahů, tak na druhu konkrétních cílů a konečně též na povaze konkrétních právních norem. Úplný souhrn všech výsledků působení právních norem (právního institutu) je tedy obtížné postihnout. V praxi je rozhodující poznat a hodnotit nejdůležitější bezprostřední výsledky a též na ně úzce navazující výsledky druhotné.

Od výsledku působení práva jako regulátoru společenských vztahů je třeba odlišovat výsledky ideologického a výchovného působení práva. Tyto výsledky se projevují ve stavech společenského, skupinového a individuálního vědomí, především právního. Výsledky působení se projevují ve všech strukturních prvcích vědomí, znalosti práva, hodnocení práva i postojích k právu.

Jednotlivé výsledky působení mohou být předvídané nebo do určitého momentu nepředvídané. Výsledky působení práva (právního institutu) jsou převážně předvídané, zejména u dlouhodobě působících, málo měněných právních norem. Čím déle trvá platnost právní normy, tím více právní věda i praxe státních orgánů nashromažďuje poznatky o výsledcích jejich působení.

Část nepředvídaných výsledků je však v důsledku složitosti faktorů, v jejichž rámci právo působí, stěží plně odstranitelná.

§ 3. PRÁVO V SYSTÉMU ŘÍZENÍ SOCIALISTICKÉ SPOLEČNOSTI

1. Řízení společenských procesů a úloha práva

Zkoumat je nezbytně třeba též působení práva ve vazbách cíleného působení složitého mechanismu společenské regulace. Tato soustava zahrnuje řadu elementů, mimo jiné vždy rezultativní cílené působení soustavy státních orgánů. Jako objekt zkoumání je proto žádoucí vymezit též působení soustavy řízení, zahrnující řadu subsystémů a elementů.

Teorie efektivnosti práva a právní nadstavby musí být proto rozvíjena na základě systémového přístupu. Objekt zkoumání se přitom vyznačuje složitým systémovým charakterem. Je charakterizován skutečností, že je souhrnem subsystémů a elementů svázaných navzájem vztahy systémového charakteru. Zahrnuje přitom podsystémy nestejně úrovně a patrně i nestejného charakteru. Teorie, zkoumající složité systémy tohoto druhu, může být rozpracována na základě systémových přístupů.

Protože jednotlivé podsystémy a elementy mohou být charakterizovány odlišnými znaky a vlastnostmi, k jejich hlubšímu poznání a zkoumání je třeba různých přístupů a patrně i souhrnného úsilí různých vědních oborů. Teorie efektivnosti působení práva a právní nadstavby může být v důsledku toho svou povahou systémovou teorií systémového objektu.

Systém právní nadstavby sám zahrnuje složitou soustavu právních jevů, vztahů a procesů. Tento systém a jeho fungování nelze přitom analyzovat, poznávat a hodnotit odtrženě od dynamiky fungování politického systému socialistické společnosti. Mezi jednotlivými elementy systému právní nadstavby a jednotlivými subsystémy řízení socialistické společnosti existují složité systémové vztahy a též vztahy systémové koordinace a systémové subordinace.

I když existuje funkční specializace a relativní autonomie jednotlivých subsystémů a elementů, nelze zapomínat, že každá část funguje a existuje toliko v rámci daného systému nadstavby socialistické společnosti, v přímé nebo nepřímé interakci s jinými částmi a subsystémy. Tak soustava společensky relevantních cílů, systém normativních aktů a souhrn právních vztahů jsou navzájem funkčně spjaty, tvoří podstatný element soustavy právní nadstavby a struktury právní regulace. Přitom samy jsou toliko jednou částí systému společenského řízení. Při vědecké teoretické analýze fungování této soustavy je metodologicky zapotřebí věnovat pozornost rozboru jednoty a různotvárnosti forem působení právní regulace, jednotlivým elementům i vazbám a závislostem, které mezi nimi existují.

Základní metodologický význam má poznatek, že právní regulace společenských vztahů je toliko **díleč soustavou velmi složitého systému regulativního společenského působení a řízení**. Zkoumání působení práva a právní výstavby musí být včleňováno do zkoumání systému společenského regulativního působení, což ovšem není věcí toliko vědy právní, ale celého souboru společenských věd.

2. Modelování společenského působení práva ve vazbách systému společenského řízení

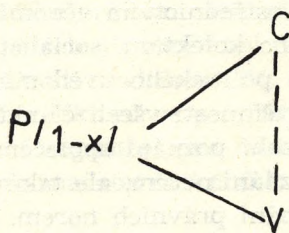
Společenské působení práva je možno modelovat a zobrazit v modelech, obrazyjících podstatné stránky probíhajících procesů a vazeb. Model je myšlenkově (nebo prakticky) vytvořená struktura, která reprodukuje vymezenou část reality ve zjednodušené formě. Modely společenského pů-

sobení práva je možno chápat jako myšlenkově vytvořené struktury, které jsou analogické jiným strukturám a systémům, jejichž bezprostřední zkoumání je obtížné nebo podstatně ztíženo. Pro vytvořené modely jsou nutné takové vztahy analogie s originály, které umožňují dostatečnou věrohodnost transformace informace z modelu na originál. Model je svou podstatou zjednodušeným znázorněním (konstrukcí) jiného systému, originálu, s nímž se shoduje v podstatných vlastnostech. Model je vždy určitou analogií a zároveň abstrakcí originálu.

Možnost stupně abstrakce je omezena nutností shodných znaků mezi originálem a modelem a na nich spočívajících pravidlech korespondence mezi modelem a originálem. Model i zkoumaný objekt leží na různých úrovních v systému hierarchie existence. Stupeň a míra obrazně modelové reprodukce objektu je závislá na množství možných meziúrovní mezi modelem a originálem. Čím méně je možných meziúrovní a možných konkrétnějších modelů, tím je výraznější stupeň obraznosti modelu a menší moment abstraktní znakovosti.

Vymezený úsek reality (originál) může být tedy v procesu modelování zobrazen řadou modelů s různou úrovní zjednodušení či abstrakce. Proces poznání přitom prochází od poznání určitých stránek reality k vytváření modelu (popř. modelů na různých úrovních abstrakce) a od poznání podstatných a nových stránek reality prostřednictvím modelu k hlubšímu a všestrannějšímu poznání zobrazovaného úseku reality. Modelovat lze a) působení práva ve společenské realitě, b) pravděpodobné (očekávané, prognózované) působení práva. To je významné zejména v procesech tvorby práva a též v procesech řízeného zvyšování efektivnosti společenského působení práva.

3. Jednoduchý model společenského působení práva bere v úvahu omezený počet faktorů a jejich vzájemné vztahy.



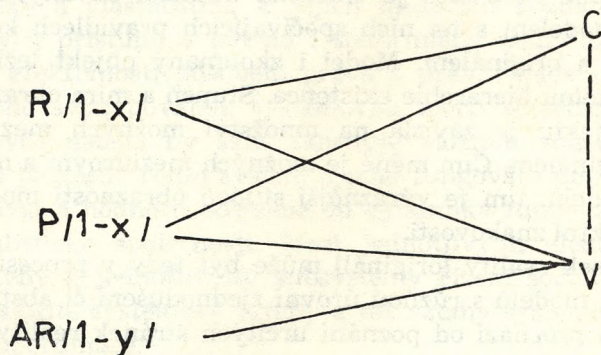
V tomto jednoduchém modelu se berou v úvahu: cíl právního působení (C), právní normy jako prostředek dosažení cílů $[P_{(1-x)}]$ a konečně výsledek (V), zpravidla určitý stav společenských vztahů.

Už z elementárního, velmi jednoduchého modelu společenského působení práva, se ukazuje, že vztahy, vznikající při působení práva a též hodnocení jeho efektivnosti, jsou složité. Společensky relevantním cílům

jsou v procesech řízení socialistické společnosti a procesech tvorby práva přiřazovány právní normy jako jeden z prostředků realizace a zajišťování cílů.

Z modelu rovněž vyplývá, že mezi cílem (C) a výsledkem (V) existují vztahy hodnocení, přičemž výsledek, poznatý v konkrétním časovém momentu, je hodnocen cílem, resp. souborem cílů.

4. Rozvinutější model bere v úvahu souběžné působení regulativních faktorů dalších a neomezuje se na působení práva.



Vedle práva působí stejným směrem k dosažení cílů další regulátory a normy, celý komplex systému politického a ekonomického řízení. Kladný regulativní vliv mohou mít i společensky působící elementy další. V modelu jsou tyto elementy označeny jako $R_{(1-x)}$.

Záporně působí a dosahování cílů ztěžuje nebo mu brání negativní vzory chování, působení protispolečenských negativních norem, popř. antiregulátory další. V modelu jsou označeny jako $AR_{(1-y)}$.

Přitom platí, že jednotlivé elementy zobrazené v modelu na sebe nepůsobí přímo, ale vždy prostřednictvím vědomí, vůle a jednání subjektu (jednotlivce, organizovaného kolektivu, socialistické společnosti).

Podle míry iniciativy a politického uvědomění subjektů, závislého na politické a organizátorské činnosti všech článků politického systému socialistické společnosti, působí poznání společensky relevantních cílů nejenom prostřednictvím poznání norem, ale také bezprostředně samostatně nebo paralelně vedle poznání právních norem. Už v rozboru elementárního modelu se vnucuje poznatek, že k dosažení žádoucího a prognózovaného stavu, výsledku, přispívají též ty subjekty, které iniciativně hledají cesty a vyvíjejí činnost k zajištění společensky relevantních cílů. Přitom je nerozhodné, že k dosažení žádoucího výsledku přispívají na základě poznání cílů i tehdy, kdy ani dostatečně neznají obecně závazné, popř. interně závazné normativní akty, upravující konkrétní povinnosti a velmi konkrétní postupy, pokud ovšem svou činnost vyvíjejí v mezích a rámci

norem stanovených zákony a jinými obecně závaznými normativními akty. Problematika vztahu iniciativy a důsledného plnění povinností a rozvíjení iniciativy k dosažení společenských cílů je ovšem značně komplikovaná.

5. V rozvinutějším modelu, beroucím v úvahu řadu působících elementů, je možno efektivnost působení práva, vřazovanou do vazeb společenského řízení, zobrazit takto (viz str. 182):

6. Činnost státních orgánů jako prvek spoluurčující úroveň společenského působení právní nadstavby

Mezi podstatné prvky, jejichž činnost se včleňuje do soustavy regulace, náleží státní orgány a jejich činnost, působení. Úloha a místo státních orgánů ve struktuře a mechanismu prvků rezultativního cíleného působení práva je nezastupitelná. Z jistého zorného úhlu tvoří souhrn právních norem a soustava státních orgánů elementární subsystém prvků regulace společenských vztahů. Jejich společenské funkce jsou natolik spjaty, že nemohou ani odtrženě existovat, ani je nelze z hlediska efektivnosti úspěšně vědecky poznat a analyzovat izolovaně.

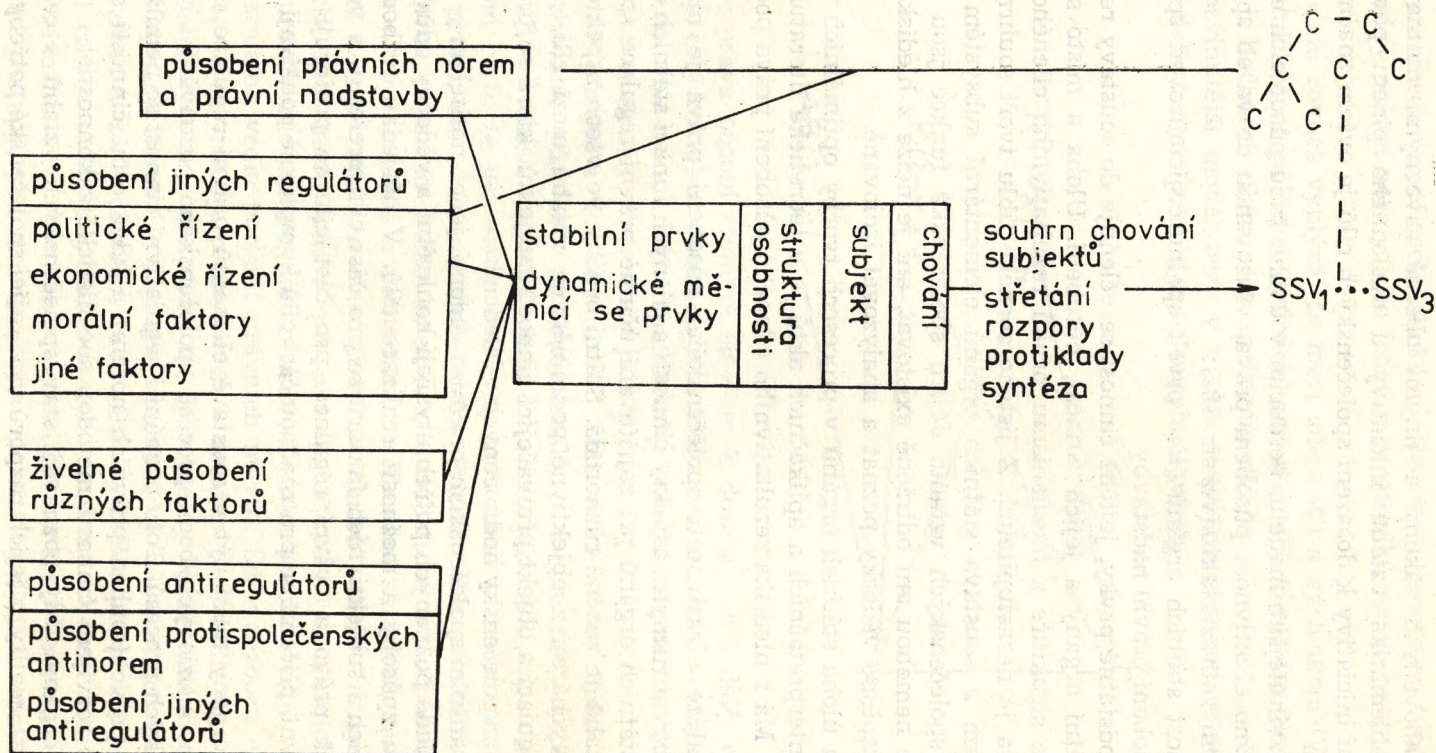
Místo a úloha státních orgánů v procesech tvorby optimálních normativních, interpretačních a aplikačních aktů je v teoretické literatuře analyzována. Má z hlediska rezultativního cíleného působení práva podstatný význam.

Při analýze efektivnosti společenského působení práva je nutno se ovšem zabývat různými aspekty činnosti a cílených funkcí státních orgánů. Činnost státních orgánů při zajišťování účinné právní regulace společenských vztahů je značně různorodá. Státní orgány ve všech aspektech své činnosti vycházejí z objektivně podmíněných vztahů mezi cíli, právem, právní regulací a objekt přetvářející činností subjektů, která se projevuje v určitých, společensky hodnocených výsledcích.

V relevantním společenském právním vědomí, jehož nositelem je strana, se na základě poznání potřeb utvářejí konkrétní a vědecky odůvodněné názory na způsoby a možnosti realizace cílů. V důsledku rozboru řady objektivních i subjektivních faktorů se pro část cílů preferují a volí jako prostředek právo a právní regulace, pro část cílů se preferují metody mimoprávní, přičemž se pro značnou část cílů komplexně používají metody obojí.

Státní orgány musí být v soustavě elementů právní regulace chápány jako jeden z uzlových bodů procesů společenského poznávání i regulace společenských procesů. Toto poznání i regulativní činnost se nemůže omezovat na právo (souhrn právních norem), i když osou činnosti státních orgánů je rozvíjení činnosti metodou socialistické zákonitosti.

Státní orgány vždy poznávají stav společenských vztahů a celou šíři skutečnosti, reality, z jejich rozporů vyvěrající společenské potřeby, zájmy



a cíle. Podílejí se na stanovení společensky relevantních cílů a spolupomáhají zajišťovat jejich realizaci nejrůznějšími formami své činnosti. Funkcí státních orgánů je mimo jiné zajišťovat realizaci společensky relevantních cílů metodami socialistické zákonnosti, i metodami dalšími, souladnými s principy socialistické zákonnosti.

Kvalita poznávacích a rozhodovacích procesů státních orgánů a kvalita výsledků těchto procesů koneckonců je jedním z rozhodujících faktorů možností a mezí působení práva a právní regulace. Státní orgány nejen právo tvoří a aplikují, ale spoluřídí procesy jeho společenského cíleného působení. Jádrem těchto procesů je sice tvorba, interpretace a aplikace práva, ale úloha státních orgánů v společensky cíleném působení právní regulace zahrnuje mnohem širší oblasti, vztahy, činnosti. Řízení procesu působení práva (zahrnující tvorbu a aplikaci normativních aktů) zahrnuje též spoluvytváření a průběžné trvalé působení k optimalizaci důležitých elementů právní regulace a právní nadstavby (a to jak jednotlivých elementů, tak i vztahů mezi nimi). Řízení procesů působení práva zahrnuje též průběžné, trvalé poznávání efektivnosti (výsledků cíleného) působení práva a právní regulace, poznávání nedostatků a jejich cílevědomé odstraňování. Poznávání efektivnosti je stránka poznávání reality společenských vztahů, jejich rozporů, celkového procesu vývoje a též místa a účinnosti všech elementů a subsystémů společenského řízení. Řízení procesu působení práva chápeme jako syntetizující aspekt činnosti systémů státních orgánů. Jeho součástí je poznávání, analýza nedostatků právní úpravy a jednotlivých uzlů působení práva a právní regulace. Zahrnuje též návrhy na zlepšení a optimalizaci celé soustavy právní a společenské regulace. Tomu svědčí např. povaha usnesení vlády ČSSR č. 278/1974 o zvýšení účinnosti ochrany mládeže před protispolečenskou činností.

Činnost státních orgánů při zajišťování účinné právní regulace společenských vztahů je tedy různorodá. Společným znakem všech forem a metod činnosti státních orgánů je, že všechny směřují určitými způsoby k zajištění cílů právní regulace. Analýza faktorů efektivnosti působení státních orgánů a příprava návrhů na zlepšení kvality působení je jedním z dílčích kroků v komplexu opatření ke zvýšení efektivnosti právní regulace.

Významné místo v souboru činností státních orgánů má obecně organizační a prevenční činnost. Tato činnost může být chápána jako působení na subjekty, zejména na jednotlivé občany a jejich kolektivy, již se systematicky vytvářejí a zvyšují předpoklady pro cílené působení práva.

7. Stavby vědomí a postoje subjektů — proměnný prvek spoluurčující efekt působení právní nadstavby

Pozornost musí být dále věnována subjektu a dynamice jeho ovlivňo-

vaného vývoje. Tyto změny stavu jsou součástí procesů, ovlivňujících efektivnost právní regulace. Subjektem vztahů může přirozeně být jak jednotlivec, tak organizovaný kolektiv lidí a konečně státní orgán i sama socialistická společnost organizovaná v socialistický stát.

V daných souvislostech se budeme zabývat toliko jednotlivcem, občanem. Pro teorii efektivnosti mají značný význam poznatky psychologie a sociologie o struktuře osobnosti. Struktura osobnosti je charakterizována jak prvky relativně stabilními, neměnnými, tak prvky dynamickými, měnícími se. Mezi prvky relativně stabilní je třeba počítat povahové rysy, namnoze úzce spjaté s typologickou charakteristikou odlišností funkcí centrálního nervového systému a dále modifikované výchovným působením a prožitky v mladosti. V dospělosti jsou povahové rysy (např. důslednost, houževnatost, rychlost či pomalost reakcí atd.) stabilizovány a málo ovlivnitelné.

Vedle toho existují dynamické, měnící se a ovlivnitelné prvky struktury osobnosti (např. postoje k hodnotám, cílům, právním institutům). Změny dynamických prvků struktury osobnosti jsou jedním z nejdůležitějších faktorů změn efektivnosti cíleného působení práva a právní regulace. Jde především o změny postojové stránky a vědomí subjektu, jednotlivého člověka, chápaných ovšem ve vazbách pracovních a jiných kolektivů i ve vazbách celospolečenských.

Zvýšení efektivnosti působení právních norem a právní regulace je jednou svou stránkou spjata se zvýšením kázně (uvědomělého plnění právních povinností), ale též iniciativy (hledání účinnějších cest zajištění a realizace společensky relevantních cílů). Socialistická společnost nemá vydatnější zdroj svého samovývoje a cíleného vývoje než uvědomělou tvořivou a přitom organizovanou činnost a práci lidí.

Problémy zkvalitňování cíleného působení lidí jsou řadou styčných bodů spojeny s problémy formování aktivních životních postojů lidí, opírajících se o vědecký světový názor a s problémy zvyšování morální, právní, ekonomické motivace k určitému chování a práci. Jsou spojeny též s problematikou všech forem stimulace rozvoje tvořivosti a iniciativy lidí, včetně tvořivosti a hledání cest realizace cílů právní regulace a naplňování smyslu plnění právních povinností v konkrétních životních situacích.

Tyto problémy jsou úzce spjaté s procesy vytváření kvalitně fungujících pracovních kolektivů, místa jednotlivce ve vztazích existujících v pracovním kolektivu a s přetvářením dynamických prvků struktury osobnosti, zejména jeho postojů k plnění cílů a právních povinností pod vlivem pracovního kolektivu.

Z toho vyplývá, že subjekt, jednotlivec, je v jedné relaci významným prvkem, ovlivňující úroveň efektivnosti práva a právní regulace, ale zároveň se vyvíjí, do značné míry pod vlivem některých faktorů regulativní

povahy, které se přes toto zprostředkování stávají součástí struktury faktorů, vzdáleně a ve složitých vztazích ovlivňujících efektivnost působení práva.

Do formování a přetváření subjektů vstupuje svým způsobem jak praxe, tak teorie. Do procesů, které souvisí s přetvářením dynamických prvků struktury osobnosti, subjektu, vstupuje v určitých vazbách přímo či nepřímo též celý soubor společenských věd. Efektivnost působení práva závisí v určitém stupni též na tom, jak náležitě jsou poznatky souboru společenských věd využívány v praxi, v různých formách výchovného působení, v organizaci kolektivů a jejich působení, v různých aspektech řídicí činnosti. Kvalitativně nový socialistický životní způsob, objektivně podmíněný podmínkami procesů budování rozvinuté socialistické společnosti, v sobě zahrnuje tvořivou činnost subjektů při pochopení a realizaci společenských cílů a jim odpovídajících právních povinností. V těchto relacích je třeba chápat a domýšlet Marxovu myšlenku o nutnosti podstatného přetvoření společnosti i souběžného přetváření osobnosti člověka.

§ 4. VÝVOJ NÁZORŮ NA EFEKTIVNOST PRÁVA V SOCIALISTICKÉ PRÁVNÍ VĚDĚ

1. V socialistické literatuře byly vysloveny různé koncepce o povaze efektivnosti působení práva. Rozdíly jsou ovšem pouze poměrné a jsou vysvětlitelné různou hloubkou pohledu na velmi složité důsledky působení právních norem jako elementu supersystému socialistické společnosti.

Převážná většina názorů a koncepcí, vyslovených v socialistické literatuře, umožňuje popsat podstatněji stránky působení práva, jejich výsledky a s určitou tolerancí hodnotit efektivnost práva.

V podstatě lze shrnout různé názory a jejich modifikace snad nejvýstižněji do čtyř základních skupin:

- a) cílově — výsledkové pojetí,
- b) nákladově — výsledkové pojetí,
- c) funkční pojetí (kritérium plnění funkcí),
- d) systémová modifikace cílově výsledkového pojetí.

2. Cílově výsledkové pojetí klade důraz na výsledkové stránky působení práva, hodnocené cílem právní regulace. Problematické zůstává určení cíle, v němž panuje určitá variantnost. Samoščenko a Nikitinskij považují za použitelné kritérium efektivnosti právních norem jejich hlavní, bezprostřední cíle. Jako metodu jejich určení doporučují rozbor důvodových zpráv, preambulí normativních aktů, studium průběhu legislativního procesu a teleologickou analýzu textu normativního aktu. Takto zjištěný cíl je pak základem hodnocení efektivnosti právní normy, a to bez ohledu

na to, zda cíl je objektivně užitečný či nikoliv. Pro hodnocení společenské užitečnosti cílů a jejich realizace je vedle efektivnosti navrhován uvedenými autory pojem společenské užitečnosti (Samoščenko, J. S., Nikitinskij, V. J.: *K metodike izučeniija efektivnosti pracovnych norm*, Sovetskoe gosudarstvo i pravo 9/1971 a další společné práce). Jiní autoři odmítají jako kritérium ty cíle, které byly vzaty v úvahu při vzniku zákonodárných aktů a navrhují jako kritérium cíle, existující z hlediska potřeb společenského rozvoje. Např. Georgiev, G. Ch.: *Efektivnost ve zakonodatelnešenost kriterij i uslovije*, Pravna misl 2/1971; též i Michailova, M.: *Cel i celeobraznost v pravoto*.

3. Nákladově výsledkové pojetí

Efektivnost se v tomto pojetí charakterizuje jako poměr mezi dosaženými výsledky působení právních norem a náklady, k nimž v této souvislosti došlo. Náklady se rozumějí jak materiální náklady, tak výdaje lidské energie a času. Mezi náklady (zápory) se někdy počítají i ztráty ideově politického charakteru, nebyly-li voleny všechny použité právní prostředky optimálně.

Důraz je tu položen nejen na samo dosažení cílů, ale též na hospodárnost a optimálnost působení včetně hledisek nákladů a optimálního času.

4. Funkční pojetí efektivnosti působení práva

Za variantu obou předchozích pojetí lze pokládat pojetí funkční, v naší literatuře reprezentované zejména Hajnem (Hajn, P.: *Efektivnost hospodářského práva*, Brno 1980). Svou koncepci omezuje sice toliko na právo hospodářské, jeho úvahy však mají dosah obecnější. Podstatu efektivnosti hledá v jeho funkčnosti. Efektivnost se tu chápe jako míra, v níž se uskutečňují (nebo pravděpodobně budou uskutečňovat) funkční možnosti práva. Dále se tu klade otázka podmínek a okolností, za nichž se tyto funkční možnosti plní. Funkce práva (právního institutu, právního vědomí) je chápána jako kritérium efektivnosti. Funkce se pak charakterizují jako plnění trvale vymezených činností ve prospěch určitého celku. Za funkce se považují činnosti komplexní, opakovatelné a objektivně podmíněné.

Funkce práva (právního odvětví) jsou objektivně podmíněné a objektivně podmíněné jsou též meze funkčního působení práva.

Jako přínos takového pojetí zdůrazňuje Hajn možnost postihnout jak výsledné efekty, tak adekvátnost použitých právních prostředků. Aplikace neadekvátních prostředků k dosažení určité funkce práva se projeví dotčením funkce jiné. Pomocí kritéria vyvážených funkcí tak lze postihnout řadu aspektů efektivnosti práva (výsledky, společenskou užitečnost, hospodárnost, časové aspekty).

Kritický pohled na kritérium funkcí ovšem ukazuje, že je lze bez obtíží transformovat do podoby cílů. To, co je z hlediska vyššího systému specializovanou funkcí, je zároveň cílem určitého subsystému.

Funkce lze tedy chápat též jako velmi obecné funkční cíle působení práva a funkční pojetí jako variantu pojetí cílově výsledkového.

Tato koncepce ostatně honoruje i jiná, pomocná kritéria hodnocení efektivnosti, a to kritéria cíle (tam, kde jde o snadno zjištělný, relativně izolovaný a nepochybně užitečný cíl). Kritérium cíle uznává i u hledisek aktuálních cílů hospodářské politiky.

Konečně jako pomocné kritérium uznává i některé předpoklady efektivnosti (kvalitu právních norem). Tu je třeba kriticky připomenout, že kvalita právních norem nevypovídá o reálné efektivnosti, ale lze z ní odvodit prognózovanou dolní a horní mez efektivnosti právní regulace.

I tato koncepce je tedy ve své podstatě modifikací výsledkově cíleného pojetí efektivnosti.

5. Systémová modifikace cílově výsledkového pojetí efektivnosti

V rámci státního plánu jsme dospěli k určitým závěrům, které je možno nazývat **systémovou modifikací výsledkového pojetí efektivnosti** (cílově — výsledkového pojetí).

Její jednotlivé aspekty jsou vysvětleny v § 1, 3 i jinde.

Působení právní normy (a ostatních elementů právní nadstavby) může být zkoumáno a analyzováno v řadě vazeb a relací. Vychází z toho, že právo a jednotlivé elementy právní nadstavby působí jako jeden z elementů systému socialistické společnosti, a to jako jeden z regulativních subsystémů.

Je též třeba brát v úvahu, že společenské cíle socialistické společnosti tvoří soustavu.

Právo (a jednotlivé právní normy) nepůsobí toliko k dosažení jednoho cíle, ale celé řady stromu cílů, přičemž v relaci k jednomu cíli může být působení dostatečné, k jinému nedostatečně efektivní. Zkoumat je tedy třeba cíle v jejich pohybu a vývoji.

Výsledky působení (např. stavy společenských vztahů) nejsou výsledkem toliko působení právních norem, ani toliko působení elementů právní nadstavby, ale souhrnným výsledkem působení řady společenských regulátorů a elementů dalších.

Takový přístup k poznávání a hodnocení efektivnosti působení práva se zřetelně jeví jako nejvhodnější.

Umožňuje postihnout řadu vazeb působení práva a předpokládá též, že se postupně zkoumá relace dosažených výsledků k jednotlivým podstatným cílům, nikoliv toliko k jednomu souboru cílů socialistické společnosti.

Je tak vhodnouází pro vědeckou tvorbu praktických návrhů na zvýšení efektivnosti společenského působení práva.

6. Efektivnost a problematika účelnosti a hospodárnosti

Analýza výsledků působení právních norem nemůže být omezena na zkoumání otázky, zda a v jaké míře byl dosažen předvídaný a plánovaný

výsledek. Engels upozorňoval na skutečnost, že výsledky chtěného působení ve společnosti mohou bezprostředně odpovídat chtěným záměrům, ale koneckonců v dalších souvislostech mohou působit jiné nepředvídané následky, které někdy dokonce negují prvotní výsledky. Výsledky působení tedy mohou být pro poznávající a řídicí subjekt jednak předvídané a jednak nepředvídané, tedy takové, které vznikají, aniž je působící subjekt předvídal. Nepředvídané výsledky mohou být z hlediska společensky relevantních cílů buď užitečné, nebo škodlivé.

Je třeba ovšem doplnit, že působení práva probíhá v čase a je podrobeno poznávacím i hodnotícím cyklům působícího subjektu. Poznávání se koneckonců shrnuje na úrovni centrálních politických a státních orgánů. Jakmile proběhne poznávací a hodnotící cyklus, posune se rozdíl mezi předvídanými (a poznanými) a nepředvídanými (nepoznanými) výsledky působení. Výsledky do určitého okamžiku nepředvídané se stanou poznány a předvídanými. Zároveň je nutno z poznání vyvodit důsledky: užitečné výsledky jsou akceptovány, škodlivé jsou zhodnoceny, jsou analyzovány příčiny jejich vzniku a postupně přijata opatření jejich omezení či vyloučení.

Všechny výsledky (předvídané i původně nepředvídané) je možno z hlediska jejich užitečnosti a škodlivosti rozložit na jedné škále. Na jedné části škály je možno zaznamenat užitečné výsledky, na druhé části škály negativně ohodnocené, nepředvídané (popř. i předvídané) výsledky. Teprve srovnání a zhodnocení pozitivních a negativních výsledků působení může vést ke komplexnímu hodnocení výsledků působení.

Předvídané a nepředvídané výsledky cíleného působení se mohou kombinovat různě. Konečný výsledek může být hodnocen pozitivněji než předvídaný nebo negativněji.

Někteří autoři navrhuji používat pro analýzu těchto jevů dva pojmy, efektivnost (v relaci k předvídaným následkům) a užitečnost (v relaci ke všem výsledkům, včetně nepředvídaných). Takové terminologické rozlišování je možné, ale není nutné. Hodnocení cíleného působení práva nemusí totiž být apriorně vztahováno toliko k cílům společensky relevantním v době přijetí normativního aktu a k plánovaným výsledkům. Teoreticky a prakticky je vhodné vztahovat hodnocení k cílům společensky relevantním v době, kdy je efektivnost poznávána a hodnocena. Je třeba vzít též v úvahu, že každý cyklus poznávání a hodnocení efektivnosti práva (např. ve zprávě generálního prokurátora nebo předsedy Nejvyššího soudu o stavu socialistické zákonnosti) posunuje hranice předvídaných a dosud nepředvídaných výsledků působení práva. Proto je možné chápat jako jeden ze soustavy obecných cílů právní úpravy též takový cíl, účel a stav, kdy právní regulace společenských vztahů zajišťuje vznik optimálních výsledků působení, tedy takových, kdy úhrn výsledků hodnocených ne-

gativně je minimalizován a poměr kladně a záporně hodnocených výsledků je optimální. Poněvadž efektivnost práva hodnotíme (podle našeho pojetí) vždy vzhledem k určitému cíli nebo určitému souboru cílů, vystačíme s pojmem efektivnosti i pro poznání, popis a hodnocení souhrnu kladných a záporných výsledků.

7. Stejně tak někteří autoři odlišují od efektivnosti hospodárnost práva a právní regulace. I o pojmu hospodárnosti platí *mutatis mutandis* obdobně to, co bylo vyloženo o účelnosti.

8. Při zkoumání efektivnosti soustavy právní regulace a procesu působení práva je třeba vycházet z poznatku, že právo je relativně nerozporný systém regulativní povahy, který neexistuje, nemůže být poznán, ani ze svých jednotlivých aspektů nemůže být analyzován mimo složité a dialekticky rozporné vazby se systémem regulovaných společenských vztahů. Takové pojetí zahrnuje poznání všech objektivně nutných výsledků dialektických rozporů, které jsou vlastní pohybu společenské reality. Zahrnuje zejména poznání složitosti rozporu cesty poznání od objektivně existujících společenských vztahů přes objektivně podmíněné potřeby a zájmy ke kategorii objektivně subjektivního charakteru — kategorii cílů společenské regulace a odtud cesty přes právní prostředky k nově podmíněné a vytvářené realitě společenských vztahů.

Tyto složité vazby společenské regulace v sobě zahrnují též velmi složité podmíněné rozpory, které se ve svých důsledcích odrážejí v povaze právní regulace i v poznání a hodnocení její efektivnosti a které jsou odstranitelné toliko z jistého aspektu a parciálně.

§ 5. VZTAH PŮSOBENÍ PRÁVNÍCH NOREM A SOUHRNNÉHO PŮSOBENÍ PRVKŮ PRÁVNÍ NADSTAVBY

Jestliže jsme v úvodní části vymezili pojem efektivnosti v nejobecnější rovině, je třeba vycházet při podrobnější analýze z toho, že právo působí jako jeden z elementů řízení systému (supersystému) socialistické společnosti.

Působení právní normy a efektivnost tohoto působení může být zkoumáno a analyzováno v řadě vazeb a relací. Přitom zkoumání určité vazby a relace, ani prakticky vymezeného výseku vazeb tohoto působení nemůže být zcela vyčerpávající. To plyne z povahy vzájemných vztahů mezi elementy tak složitého supersystému, jakým je socialistická společnost.

Je-li v právní vědě kladena otázka efektivnosti působení práva, může být položena a zodpovězena v různé hloubce poznání, přičemž některé vazby a vzdálenější důsledky působení práva mohou nebo nemusí být brány v úvahu a podrobeny zkoumání.

1. Část rozdílných názorů, vyskytujících se v literatuře, je podmíněna touto objektivní skutečností.

Z tohoto hlediska je užitečné domýšlet důsledky, které pro poznání a výzkum společenské efektivnosti socialistického práva plynou z diskuse o vymezení pojmu práva a vymezení pojmu právní nadstavby.

V současné diskusi o pojmu objektivního práva názory krystalizují okolo čtyř elementů, z nichž těžko některému lze upřít společenské regulativní působení, totiž právní normy, právní vztahy, právní vědomí, k nimž se v té či oné relaci přiřazují též akty aplikace práva.

Jedna skupina současných koncepcí chápe právo jako soubor právních norem, právních vztahů a právního vědomí. V naší literatuře zastává tento názor zejména Dojčák (Dojčák: *Právní věda, právo a zákonnost*, Bratislava 1977). Toto pojetí v podstatě shrnuje v pojmu práva a jeho působení podstatnou část právní nadstavby a jejího působení.

Druhá skupina názorů klade důraz na vazby právních norem a právních vztahů a v pojmu práva shrnuje tyto dva elementy. Podle tohoto názoru, který v literatuře zastával např. Kečekjan, není zahrnováno do práva právní vědomí. Přitom se tu vychází z jednoty právních norem a právních vztahů, což ovšem z hlediska přesnější analýzy pod zorným úhlem filozofického vztahu obecného a konkrétního, resp. jedinečného, plně neobstojí.

Třetí koncepce, zastávaná mimo jiné též v učebnici *Marxisticko-leninská obecná teorie státu a práva* (Moskva 1970), chápe jako právo soubor státem vydaných či sankcionovaných obecně závazných norem. Viz též *Teoretické problémy tvorby československého práva*, Academia 1983. I tato koncepce ovšem uznává význam společenského působení (a tedy i efektivnosti) právních vztahů, právního vědomí i též dalších faktorů jako součástí právní nadstavby.

V literatuře jsou tedy zastoupeny názory různé, přičemž nejširší z těchto koncepcí přisuzují významné regulativní společenské působení nejenom souboru právních norem, ale též právnímu vědomí, právním vztahům, aktům aplikace práva i dalším elementům právní nadstavby.

Převažující názory zahrnují do pojmu práva toliko právní normy, a též těžiště působení práva vidí v působení právních norem.

K tomuto názoru o samotném pojmu práva se v podstatě přikláníme, i když nelze nevidět, že působení konkretizovaných oprávnění a povinností i obecné působení zajisté se měnícího právního vědomí i dalších prvků právní nadstavby se včleňuje významným způsobem do výsledného působení na výsledky — dosažený stav společenských vztahů.

Ze zorného úhlu, který chápe efektivnost společenského působení právní regulace v širším kontextu působení všech elementů společenského řízení a regulace, se přirozeně jeví takové honorování působení právních vztahů

a právního vědomí nepochybným. Přitom ovšem rozhodující místo v souhrnném působení všech těchto elementů mají bezesporu právní normy.

2. Je nepochybně účelné shrnout poznatky, týkající se souhrnného působení prvků právní nadstavby.

A. V celkovém společenském působení práva a právní nadstavby na výsledek se spolupodílejí zejména čtyři elementy: souhrn právních norem, souhrn právních vztahů, právní vědomí a souhrn aktů aplikace a interpretace státních orgánů, i když nestejnou měrou a intenzitou.

B. Mezi všemi elementy právní nadstavby při společenském působení existují vnitřní vazby, a to též proto, že právní nadstavba je systémem.

C. Rozhodující vliv v regulativním společenském působení právní nadstavby má soubor právních norem (který mimo jiné podstatně spoluurčuje existenci i působení právních vztahů, právního vědomí i individuálních právních aktů).

Aby se čelilo nejasnostem, je účelné i zpřesnit používanou terminologii a tam, kde se má na zřeteli a zkoumá společenské úhrnné působení právní nadstavby (resp. jejích základních elementů: právních norem, právních vztahů, individuálních aktů) a právního vědomí používat termínů: „efektivnost společenského působení souhrnu prvků právní nadstavby“ nebo „**efektivnost společenského působení právní nadstavby**“.

V relacích, kde se má na zřeteli a zkoumá působení toliko souhrnu právních norem (nebo části právních norem), pak používat termínu „**společenské působení právních norem**“.

Přitom je zřejmé, že tu jde o rozlišení věcné, ne toliko terminologické.

Podrobná analýza ukazuje, že výsledek, na nějž působí právní normy, se může (aniž se změní právní norma) měnit, mění-li se právní vědomí a právní vztahy, relevantní akty interpretace či jiné prvky právní nadstavby.

3. Zamyšlení nad důsledky skutečnosti, že na stav určitého výseku společenských vztahů mají paralelně s působením právních norem vliv i měnící se souhrn právních vztahů, měnící se a vyvíjející se právní vědomí i elementy právní nadstavby další, nutně dovádí k otázce, v jakém smyslu lze chápat samo určení efektivnosti právní normy.

Jestliže bereme v úvahu toliko tři faktory: právní normy (PN_{1-n}), právní vztahy vznikající v důsledku těchto norem (PV_{1-m}) a určité stavy právního vědomí (společenského, skupinového i individuálního), přičemž všechny tři faktory spolupůsobí na výsledek (stav právem regulovaných společenských vztahů), vytvářejí se složité kombinace působení prvků.

V situaci, kdy se nemění právní norma (resp. určitý právní institut jako souhrn právních norem), se v časové řadě mohou měnit ostatní prvky a jejich společenské působení.

Právní vědomí prochází vývojem a jistými stavy, jeho úroveň je společensky ovlivňována a řízena. V závislosti na změnách ve stavech právního vědomí se jistým způsobem může modifikovat a měnit i chování subjektů, stav společenských vztahů a tím i efektivnost působení prvků právní nadstavby. Obdobná závislost existuje i v relaci k dalším elementům právní nadstavby.

Pokud se sama právní norma nezměnila, platí, že v jednom časovém úseku byla efektivnost souhrnného působení všech v úvahu braných elementů právní nadstavby rovna hodnotě EP_1 , v dalším časovém úseku hodnotě EP_2 .

Efektivnost právní normy se tedy musí pro takové, vůbec ne výjimečné situace vyjadřovat složitě, resp. složitěji, než se obvykle děje.

Je pochybné, zda ze společenského působení několika souhrnně působících elementů právní nadstavby je s to věda na současné úrovni poznání izolovat jeden faktor (právní normu) a určit hodnoty jeho působení. Metody faktorové analýzy tu vzhledem k složitosti vzájemného působení všech působících faktorů patrně k úspěchu nevedou, respektive zatím prakticky použitelný exaktní výsledek takové analýzy předložen nebyl.

Efektivnost možného působení právní normy je možno toliko odvodit a odhadnout z dolní a horní hranice očekávaných (prognózovaných) nebo skutečně dosažených výsledků souhrnného působení elementů právní nadstavby.

Pro relaci mezi „kvalitou“ právní normy a efektivností jejího společenského působení odtud vyplývá, že působení určité právní normy vede k vytváření výsledků pohybujících se v určitém rozmezí (kvalitativně i kvantitativně daném), ale v těchto mezích efekt působení na výsledek v určeném časovém úseku je spoluurčen faktory a elementy dalšími.

Na základě těchto úvah a poznatků navrhuje používat v právní vědě a právní praxi pojmy „**minimální a maximální možný efekt působení právní normy (noremu)**“ a dále též „**minimální a maximální možný efekt působení souhrnu elementů právní nadstavby**“.

Máme-li za prokázáno, že na konečný výsledek působení právní regulace mají vliv **všechny elementy** právní nadstavby (resp. některé z nich zvláště intenzívně), je nutné zvažovat důsledky toho při zkoumání efektivnosti a při opatřeních k jejímu zvýšení.

4. Pro praxi z toho vyplývají určité závěry a praktické návrhy. Při tvorbě normativních aktů a úvahách o efektivnosti jejich působení by bylo užitečné brát v úvahu nejen vlastní problémy tvorby právních norem, ale zároveň některé závažné problémy předpokládané a prognózované efektivnosti jejich společenského působení.

V uvedených souvislostech je žádoucí a vhodné provádět alespoň následující analýzy a opatření:

- A. a) konstatovat zjištěnou nebo předpokládanou úroveň právního vědomí subjektů, jichž se právní úprava týká,
- b) stanovit, jaká bude společenská účinnost navrhované právní úpravy za nezměněného stavu právního vědomí vymezeného okruhu subjektů,
- c) navrhnout opatření ke změnám úrovně právního vědomí vymezeného okruhu subjektů v delším časovém období,
- d) pokusit se o prognózu, jak se zvýší efektivnost po změnách právního vědomí (včetně změn postojů určitých skupin subjektů).
- B. a) konstatovat stav úhrnu právních vztahů v okruhu společenských vztahů, které jsou upravovány,
- b) stanovit prognózu možných změn právních vztahů na delší časové období,
- c) pokusit se o prognózu, jak se s možnými nebo očekávanými změnami bude měnit efekt působení právní nadstavby,
- d) stanovit podmínky a opatření, jež jsou předpokladem žádoucího stavu právních vztahů.
- C. a) analyzovat a zhodnotit meze přípustného uvážení státních orgánů a zhodnotit vliv úrovně jejich rozhodování na možný vývoj efektivnosti,
- b) stanovit a analyzovat možné a přípustné interpretační varianty a hodnotit jejich důsledky pro efektivnost působení.
- D. Popřípadě analyzovat elementy, vazby a podmínky další.

§ 6. VÝZKUM EFEKTIVNOSTI SPOLEČENSKÉHO PŮSOBENÍ PRÁVA A NĚKTERÉ PROBLÉMY PŘEDMĚTU PRÁVNÍ VĚDY

Výzkum, poznání a hodnocení společenského působení práva klade některé teoretické a praktické otázky, vyplývající z interdisciplinární povahy vědeckého poznání procesů působení práva. Tyto otázky se dotýkají též některých problémů předmětu právní vědy.

Jádrem vědecké teorie společenského působení práva jsou obecné právně teoretické a právně politické poznatky, jež vypracovává právní věda. Ale tyto zkoumané problémy i poznatky zároveň překračují rámec právní vědy, neboť nutně je třeba zkoumat i ty stránky a aspekty procesů a elementů, které už předmětem právní vědy nejsou. Teorie společenského působení práva má tedy aspekty, k jejichž objasnění musí přispívat řada dalších oborů společenských věd (zejména teorie řízení, teorie informace, sociologie a psychologie řízení, vědy ekonomické i další).

Otázky, které se tu před právní vědu staví, souvisí s obecnější tendencí integrace i diferenciací vědeckého poznání. Východiskem úvah o sblíže-

vání a integraci jednotlivých věd je teze o organickém spojení kvalitativních změn ve vědě, technice a společenské praxi, které podmiňují neustále se zesilující vliv vědy na všechny stránky života rozvinuté socialistické společnosti. Procesy diferenciací a integrace ve vědeckém poznání představují složitý a dlouhodobý proces. Jednota obou těchto tendencí je jednou ze stránek rozvoje vědy.

Objektivní nutností spojenou s prohlubováním vědeckého poznání efektivnosti společenského působení práva je prohlubování integračních procesů v určité skupině vědních oborů. Teoretickým východiskem tu mohou být obecně probíhající tři základní směry integrace vědeckého poznání:

a) formulování komplexních (interdisciplinárních) problémů a směrů vědeckého výzkumu,

b) uplatnění poznatků jednoho vědního oboru v jiných oblastech vědy,

c) účelné využití pojmového aparátu a metod poznání z jednoho vědního oboru v jiném oboru.

Výzkum společenského působení práva je svou povahou do značné míry interdisciplinární. Jako bariéra účelného postupného prosazování komplexního interdisciplinárního výzkumu efektivnosti působení práva však vystupují některé subjektivní faktory, zejména navyklý způsob organizace vědecké práce a též sklon části pracovníků držet se starých přístupů ve vědě. Potíže působí též objektivní složitost a subjektivní neznalost postupů a způsobů interdisciplinární týmové vědecké práce.

Zkoumání problémů efektivnosti působení práva předpokládá tedy nové, dosud nezvyklé myšlenkové postupy pracovníků právní teorie i praxe. Postupně je prosadit je úkol dlouhodobější a jeho realizace není možná bez dílčích rozporů.

Při zkoumání problematiky efektivnosti se vychází dále z poznání, že úsilí všech společenských věd je třeba soustředit netoliko na samo poznání objektu výzkumu, ale na vypracování metod a prostředků adekvátně použitelných ve společenské praxi.

Zkoumání efektivnosti zahrnuje proto nejen samy vědecké poznatky o podmínkách a mechanismu efektivního společenského působení práva, ale zahrnuje i zkoumání a poznání příčin nedostatků a též společensky prospěšné, vědecky zdůvodněné návrhy na zlepšení stavu. Je třeba usilovat o to, aby vědecký výzkum efektivnosti práva ústil v kvalitní praktická doporučení.

Je účelné zabývat se též otázkou, do jaké míry a hloubky je právní věda ve spolupráci s ostatními společenskými vědami s to připravovat pro společenskou praxi také spolehlivé prognózy efektivnosti společenského působení práva na delší časové výhledy.

Vědecké poznání na úrovni obecné teorie práva má ovšem především význam metodologického východiska pro konkrétnější zkoumání na úrovni

jiných právních disciplín. Účel zkoumání a hodnocení efektivnosti působení práva a jeho mechanismů je praktický, jeho účelem je trvale v procesech vytváření rozvinuté socialistické společnosti zvyšovat úroveň působení práva a jednotlivých právních institutů ve vazbách komplexu všech společenských regulátorů.

JUDr. Aleš Gerloch, CSc.

§ 7. METODOLOGICKÁ VÝCHODISKA ZKOUMÁNÍ EFEKTIVNOSTI PRÁVA

Bez vyřešení teoreticko-metodologických otázek efektivnosti práva a bez vymezení základních pojmů, souvisejících s účinností socialistického práva, nelze konstruovat metodologický aparát, se kterým by bylo možné zkoumat tuto efektivnost s relevantními výsledky. Nejdůležitější z těchto otázek je samo **pojetí efektivnosti práva**. V práci se vychází ze systémové modifikace cílově-výsledkového pojetí.

Z metodologického hlediska je vhodné rozdělit postup při výzkumu efektivnosti určité právní úpravy do tří relativně autonomních kroků, resp. stupňů. Prvním stupněm je zjištění, zda určitá norma vůbec působí na společenské vztahy. Druhým stupněm je zkoumání relace cíle, k jehož dosažení určitá právní úprava směřuje, ke skutečně dosahovaným výsledkům, při zohlednění nákladů, vynaložených na jejich dosažení. Třetím stupněm je prověření adekvátnosti cíle vzhledem k objektivním společenským potřebám (v jejich zákonitém vývoji).

Efektivní působení právní normy nemůže být přirozeně tam, kde norma z různých důvodů nepůsobí na společenské vztahy. Protože způsob působení normy je různý podle jejího charakteru, sledovaného cíle právní úpravy a povahy společenského vztahu, na který má působit, musí se jako další zásada při zkoumání efektivnosti práva uplatnit diferencovanost přístupu, tyto skutečnosti zohledňující.

Z výše uvedeného vyplývá, že rozhodujícími metodologickými požadavky při zkoumání efektivnosti práva jsou **komplexnost, stupňovitost a diferencovanost**.

Prvním stupněm zkoumání efektivnosti práva je tedy zjištění toho, zda určitá právní norma (nebo jejich komplex) vůbec působí na společenské vztahy. Přitom samo vymezení pojmu působení normy není jednoduché. Jasně však je, že v žádném případě měřítkem nemůže sloužit počet případů aplikace normy. Charakter působení normy může být rozličný a je proto třeba důsledně diferencovat.

Předně je nezbytné rozlišovat působení norem, zakazujících určité chování, od norem je příkazujících, resp. k němu opravňujících, a to v tom

směru, že norma zakazující působí na společenské vztahy i tehdy, když není vůbec aplikována, kdežto u norem opravňujících a příkazujících to říci nemůžeme. V jistém smyslu je dokonce možno říci, že snížení počtu případů narušení zakazujících norem je vlastně jejich cílem (přesněji jedním z cílů). Přesto ovšem nelze asi obecně soudit, že čím je nižší počet případů porušení zakazující normy, tím je vyšší její efektivnost (viz dále problematika tzv. „sociální neúčinnosti“ normy. Současně asi také neplatí jednoznačně, že zakazující norma, která nebyla dlouhodobě porušena, na společenské vztahy nepůsobí a je tedy vlastně zbytečná. Naopak, není-li vůbec aplikována nějaká norma příkazující či opravňující, je jasné, že s jejím působením a tedy i efektivností není něco v pořádku.

Jinak působí na společenské vztahy normy stabilizační a jinak normy inovační. Nelze proto obecně říci, že působením normy rozumíme vyvolání určitých změn ve společenských vztazích a podle toho, zda tyto změny nastanou, soudit, zda norma působí či nikoliv. To platí jen pro normy inovační, vyskytující se zejména v právu hospodářském a správním, zčásti též pracovním a zemědělskodružstevním. U řady norem jejich působení směřuje k zachování stávajících pořádků, resp. k cyklickému využívání práv a povinností v právních vztazích bez jejich změn. Tak je tomu u většiny norem rodinného a občanského práva.

Jinak působí na společenské vztahy normy kogentní a jinak normy dispozitivní, u kterých je způsob regulace ovlivněn dispozičním oprávněním subjektů. Obdobné platí i pro normy s relativně abstraktně a demonstrativně formulovanou hypotézou či dispozicí. Zvláště výrazně se vůle účastníků právních vztahů promítá při realizaci norem doporučujících, pokud jejich existenci v právu uznáváme.

K tomu, abychom posoudili, zda je norma realizována, je třeba podrobně prozkoumat samy společenské vztahy, které má norma (či jejich komplex) regulovat v relaci k charakteru normy, jenž předurčuje způsob jejího působení. Přitom mohou nastat dvě možnosti:

a) norma nemůže působit na společenské vztahy proto, že nenabyla účinnosti

— a to buď z toho důvodu, že norma vůbec neexistuje, přestože její existence je žádoucí (tzv. „mezera v právu“), což se zjistí rozбором společenských vztahů, konkrétně přítomností určitých rozporů, které mají hromadný výskyt a soustavně se opakují, tj. vyžadují právní regulaci,

— nebo z toho zcela výjimečného důvodu, že norma sice existuje, ale není účinná (v právním smyslu). Takový případ může nastat jen v tom velmi vzácném případě, kdy nebyly vydány prováděcí předpisy nezbytné k tomu, aby určitá právní úprava nabyla účinnosti. Samozřejmě i v takových případech je v konečném důsledku rozhodující, že se pocituje

jistá „mezera v právu“, že tedy je třeba určité společenské vztahy a rozpory v nich řešit právem;

b) norma nepůsobí, neboť ve společenských vztazích neexistují rozpory, které by bylo třeba právně regulovat (resp. rozpory v nich vznikají, ale řeší se výlučně mimoprávní cestou).

To je opačný případ než předchozí, neboť norma je „nadbytečná“. Na první pohled by se mohlo zdát, že důsledky tohoto stavu jsou málo významné, ale nelze zapomenout, že zbytečná norma si vyžádala náklady na vytvoření, že její existence může snižovat autoritu práva. Závažná je však taková situace, kdy se jedná o quasi zbytečnost, tj. kdy norma z hlediska svého obsahu i formy trpí takovými nedostatky, že nemůže být účinným regulativním nástrojem, ale přitom určitá právní regulace by byla potřebná, tj. kdy se jedná o svého druhu „mezeru v právu“. Jde o případy, kdy sice existuje určitá právní úprava k řešení rozporů ve společenských vztazích, avšak tyto se řeší fakticky mimoprávní cestou, přičemž takové „odblokování“ normy se z hlediska objektivních společenských potřeb pocituje úkorně.

K problematice působení právní normy je možno shrnout, že existují dva případy, kdy norma nepůsobí. První označíme jako „právní neúčinnost“, druhý jako „sociální neúčinnost“ normy. Oba ovšem mají společenské kořeny.

Druhý stupeň zjišťování efektivnosti právní normy (komplexu norem) představuje výzkum toho, zda **výsledky** dosahované s pomocí normy jsou v souladu se společenským **cílem**, jehož naplnění právní úprava sleduje, a zda tento cíl nebylo možné dosáhnout jinou cestou, s nižšími **náklady**. Na této úrovni již nezkoumáme, zda vůbec norma působí, nýbrž jak působí, s jakým efektem.

Předběžnou otázku zde představuje problém, zda lze zjišťovat efektivnost každé normy. Zřejmě nikoliv, norma musí mít samostatný cíl. Pouze norma se samostatným cílem má i samostatnou efektivnost. V opačném případě musíme zkoumat efektivnost normového komplexu nebo právního institutu.

Po vyřešení této předběžné otázky na daném stupni zjišťujeme:

- a) cíl právní úpravy,
- b) výsledek právní regulace,
- c) způsob dosažení cíle.

Ad a) Při zjišťování účinnosti určité právní úpravy musí být zkoumáno, jak dalece odpovídá vytvořený stav požadavkům celé řady důležitých cílů socialistické společnosti. Tyto cíle přitom mohou mezi sebou být kontradiktorní, mimo jiné i vzhledem k časové řadě jejich vytyčování, která nepadá v jedno s okamžikem přijetí normativního právního aktu.

Ad b) Zde je rozhodující otázkou, nakolik je výsledek dosažen pod vlivem regulativního působení právní normy. Musíme rozlišovat případy, kdy právo vystupuje jako dominující element (faktor) právní regulace, od těch případů, kdy norma je spíše jen vnější formou vlastního rozporného obsahu společenského vztahu a kdy těžiště k dosažení efektivnosti leží na mimoprávním faktoru. Jisté možnosti nabízí v tomto směru tzv. faktorová analýza. Rozpracování metodické stránky je však teprve v počátcích a naráží na nemalé gnozeologické problémy. Zcela nezbytný je multidisciplinární výzkum právních a mimoprávních faktorů.

Ad c) U většiny právních norem hraje tato otázka neopominutelnou roli, neboť dosažení cíle je zpravidla možné různými způsoby a tedy i s různými náklady. Pod náklady rozumíme veškeré výdaje (konkrétně zjistitelné ad hoc), které je třeba vynaložit na vytvoření a realizaci právní normy. Přitom platí, že tam, kde dospějeme k závěru, že je možné dosáhnout cíle s menšími náklady, je přirozeně nezbytné volit tuto možnost a změnit stávající právní úpravu. Jestliže o této méně nákladné cestě vzniknou pochybnosti, lze předpokládat, že cíl byl chybně stanoven, že není v souladu s objektivní společenskou potřebou.

Protože cíl může být subjektivně chybně stanoven, není zjištění adekvátnosti relace cíl—výsledek z hlediska efektivnosti právní regulace rozhodující. Rozhodujícím kritériem efektivnosti určité právní úpravy může být pouze poznání objektivních potřeb, neboť je to společenská potřeba, která musí být v právu naplňována a právem zprostředkována. Při zkoumání efektivnosti práva jdeme tedy vlastně obráceným způsobem, než jakým právo vzniká: od bezprostředního právního motivu (cíle právní úpravy), přes způsob jeho zprostředkování, společenský zájem až k potřebě v její rozpornosti, která si vyžádala právní regulaci.

Je zřejmé, že zjišťování objektivních potřeb je gnozeologicky a metodologicky mimořádně obtížné. Kritériem zde může být pouze společenská praxe chápána jako historický proces. Nezbytný časový odstup výrazně oslabuje (pokud přímo nevylučuje) bezprostřední použitelnost tohoto rozhodujícího kritéria efektivnosti práva. Tam, kde adekvátní zjištění objektivní potřeby je na jedné straně velmi obtížné a na straně druhé se v jistých praxicistních vazbách nejeví jako nezbytné, je nepochybně třeba za základ efektivnosti práva brát relaci mezi souborem cílů právní regulace a dosahovanými výsledky. Jen výjimečně je však možné odhlédnout od způsobu dosažení cíle (cílů), a to v těch případech, kdy je myslitelný pouze jeden způsob postupu nebo kdy dosažení určitého cíle je natolik společensky významné, že na nákladech nezáleží.

Komplexnost se při zkoumání efektivnosti práva má naplnit ve třech směrech. Předně výše uvedené nemění nic na tom, že při výzkumu efektivnosti práva musíme v jistých časových relacích postupně vyčerpat

všechny tři naznačené stupně, jestliže nechceme slevit z relevantnosti a tedy i společenské prospěšnosti výsledků zkoumání.

Současně musíme na všech stupních důsledně prozkoumat komplex faktorů, relevantních z hlediska posouzení efektivnosti práva na daném stupni. Tento komplex se přitom stupeň od stupně zmnožuje, rozrůstá. Tak na prvním stupni poznáváme nejen samu normu (komplex norem), nýbrž nezbytně též stav společenského vztahu v relaci k normě či jejich komplexu. Na druhém stupni nás zajímá složitý soubor cílů, výsledků a způsobů dosahování výsledků právní regulace, jemuž je imanentní soubor faktorů právní a mimoprávní povahy, jenž efektivnost právní regulace výrazně ovlivňuje. Na nejvyšším stupni musíme znovu prozkoumat tyto složité vazby, ale navíc je posunout do relace k objektivním společenským potřebám, míra jejichž naplnění se vyjevuje ve společensko-historickém praktickém procesu.

Proto pro zkoumání efektivnosti plně platí obecný metodologický požadavek, že komplexnost poznání je možno dosáhnout jen s pomocí systému metod. Tento systém má jednak jisté invariantní znaky, jednak se přizpůsobuje danému předmětu zkoumání, kterým je v našem případě efektivnost působení práva. Základem systému metod zkoumání efektivnosti práva je univerzální metoda materialistické dialektiky, která se v procesu poznání uplatňuje jednak přímo, jednak prostřednictvím speciálních metod poznání.