
4 Variácie legislatívy

Legislatívu definovať vieme. Vieme opísať legislatívny proces, vieme vymedziť kto v ňom má aké miesto, akú úlohu a zodpovednosť, akým postupom by sa mal dopracovať k akému výsledku a v akej forme. **Možno však legislatívu redukovať len na súbor pravidiel?** Je legislatíva len záležitosťou práva alebo v širších súvislostiach spoločenských vied?

Uvažovanie o legislatíve v rovine umeleckej a/alebo technickej nie je na Slovensku úplne nové,¹⁸ ale osobitná pozornosť takým prípadným rozmerom legislatívy nie je zväčša venovaná, pričom také súvislosti legislatívy nie sú až tak neprirodzené alebo nepredstaviteľné. **Čo je potrebné pre vytvorenie dobrého zákona?** Alebo možno jednoduchšia otázka, čo je potrebné pre navarenie dobrých halušiek? Vie dobré halušky uvariť každý, kto to ešte nikdy nerobil, nevie variť a len si pozrie návod na youtube?¹⁹ Netreba k tomu predsa len nejaké skúsenosti, zručnosti, vloh a možno aj trochu talentu?

Táto otázka je rovnako relevantná aj vo vzťahu k príprave návrhu právneho predpisu. Čo je teda potrebné pre dobrý zákon? Mal by jeho tvorca mať nejaké vlohy, teda určité predpoklady na legislatívnu činnosť? A ak už hovoríme o tvorcovi, je to činnosť tvorivá alebo mechanická? Mali by byť vlohy tvorcu cieľavedome pestované a kultivované na legislatívne schopnosti? **Je potrebná nejaká zručnosť? Alebo talent, či už vrodený alebo rozvinutý? Alebo sa to možno jednoducho naučiť?**

Legislatívu vnímane ako tvorivú činnosť. Právne predpisy sa tvoria. Legislatíva vyžaduje vlohy, schopnosti, ale aj zručnosť, obrazotvornosť a imagináciu. Tá umožní tvorcovi na základe zručností a vlôh premeniť problém ľudskej spoločnosti na normatívne pravidlo správania, a začleniť ho do právneho poriadku.

Vlohy, schopnosti, zručnosť, talent, obrazotvornosť či imaginácia. To nie sú pojmy, s ktorými právo a právna veda tradične pracuje, ale podľa nášho názoru s legislatívou súvisia. Ak preto vykročíme z medzí, ktoré pre legislatívu vymedzuje právo, dostaneme na ňu úplne iné pohľady.

O variáciách legislatívy potom možno hovoriť v rovine legislatívy ako umenia, legislatívy ako remesla a legislatívy ako vedy, pričom tieto pohľady nie sú izolované, ale úmerne spojené.

¹⁸ K legistike a legismatike pozri SVÁK, J. a kol., 2012. *Teória a prax legislatívy*. 3. rozš. vyd., Bratislava: Eurokódex, 2012, s. 66 - 80.

¹⁹ Z asi tridsiatich návodov na youtube ako uvariť dobré halušky vyberám ten najkratší – <https://www.youtube.com/watch?v=cxtlffgZxMg>.

4.1 Legislatíva ako umenie

Pravda, Dobro a Krása

„...takto by bol potom prinútený pozorovať krásu na činnostiach a zákonoch a zároveň vidieť pribuznosť tohto všetkého navzájom...“

Platón, Symposion

Zmyslom umenia je vytvoriť niečo krásne. Spojenie legislatívy a umenia je viac ako zrejmé, a to nielen preto, že „*ius est ars*“, ale najmä preto, že Pravda, Dobro a Krása sú vlastné nielen umeniu, ale aj legislatíve. Ak umenie znamená používanie istých duchovných kvalít a tiež manuálnej zručnosti pri realizácii určitého diela s cieľom urobiť svet umelo krajším a lepším, nie je presne to aj vyjadrenie úlohy a poslania legislatívy? **V legislatíve je potrebné využívanie tak duchovných kvalít, ako aj manuálnej zručnosti jej tvorcu na vytvorenie diela – právneho predpisu,** ktorý urobí svet – život štátneho spoločenstva – umelo krajším a lepším. Ak sa teda podarí. V tom je legislatíva umením.

Umenie a legislatíva sledujú v podstate rovnaký cieľ. Umenie je forma maximálneho bytia človeka spočívajúca v cieľavedomom pretváraní škaredého alebo esteticky neúčinného či menej účinného na krásu v koncentrovanej podobe. Legislatíva cieľavedome pretvára spoločensky neúčinné či menej účinné pravidlá na pravidlá účinné v koncentrovanej podobe. Činnosť človeka, ktorý vytvára niečo nové, má vždy určitý uvedený cieľ. **Právny predpis je viditeľným materiálnym vyjadrením cielených tvorivých schopností človeka.**

Ako preukážeme ďalej, legislatíva má s umením silné prepojenie aj v estetike. Estetické pôsobenie na adresáta je im obom spoločné a vlastné. Estetickú hodnotu nadobúdajú všetky javy skutočností, ktoré sa pracovnou činnosťou človeka stali súčasťou života spoločnosti.

Umenie nás dokáže súčasne zdeptať aj povzniesť, roztriasť a znepokojiť dráždivými a nepríjemnými otázkami a vzápätí uspokojit' potvrdením našej pravdy.²⁰ Právo ako také, ale aj právny predpis jednotlivo pôsobí na city a na rozum, vyvoláva v ľuďoch, ktorí ho vnímajú, aj emócie. Môže to byť radosť z tvorivej činnosti a schopností jeho tvorcu, odpor a nepochopenie jeho adresátov, ak im napr. zakladá nové, či prísnejšie povinnosti, ale aj emócie pozitívne, ak im život uľahčuje, zlepšuje, či skvalitňuje.

²⁰ MISTRÍK, E., 1994. *Vstup do umenia*. Bratislava : Enigma, 1994, s. 4.

Umelecká tvorba je výsledkom stretnutia ľudskej činnosti, ľudskej existencie a umeleckej hodnoty.²¹ Tvorba práva je aj ľudskou činnosťou. Aj keď v nasledujúcej kapitole poukážeme na nárast významu pokročilých informačných technológií v tvorbe práva, ľudský vklad zostane stále rozhodujúci a človek v legislatíve nebude strojom, ani tým najpokročilejším, nahradený. Legislatíva je ľudská činnosť, ktorá sa týka ľudskej existencie.

Právo nereguluje to, čo regulovať nedokáže. Ale to, čo podlieha jeho regulačnej schopnosti je ľudská existencia v zmysle ľudského správania na úrovni individuálneho človeka, ale aj ochrana ľudskej existencie ako takej. Právo z ľudskej existencie pramení, ľudskú existenciu reguluje, ľudskú existenciu chráni a bez ľudskej existencie by nebolo.

A nakoniec, **právo je aj hodnotovým systémom**. Moderná právna teória sa zásadne zhoduje v tom, že (základné) hodnoty vyjadrujú spoločnosťou uznávané všeobecné „dobra“ (hodnota je „*explicitným označením dobra*“) a majú objektívny charakter, t. j. štát môže hodnoty len uznať, resp. z nich vychádzať a prípadne zvýrazniť význam určitých hodnôt na úkor iných hodnôt.²² Materiálny právny štát predstavuje požiadavku na obsahovú a hodnotovú kvalitu právnej normy, ktorá má zaistiť primeranosť použitého právneho prostriedku implementovaného vo zvolenej legislatívnej regulácii, vo vzťahu k legitímnemu cieľu sledovanému zákonodarcom (zákonodarcom deklarovanému účelu právnej regulácie) a súlad zvoleného legislatívneho opatrenia s ústavnými princípmi a demokratickými hodnotami vytvárajúcimi koncept materiálneho právneho štátu. Požiadavkou materiálneho právneho štátu je, že štát sa má pokúsiť o spravodlivé úpravy schopné vyvolať konsenzus. Je to nielen požiadavka legitimity, ale aj stability.²³ Konceptia materiálneho právneho štátu akcentuje vo vzťahu k zákonodarcovi požiadavku rešpektovania základných práv a slobôd v rámci normatívnej regulácie spoločenských vzťahov.

Ľudská činnosť, ľudská existencia a hodnoty sú vlastné tak umeniu, ako aj legislatíve. Legislatívu s umením spája aj kreativita.

Na tvorbu práva sa možno pozeráť nielen z tradičnej perspektívy, ale aj z perspektívy kreatívnej tvorby práva. Môcť tvoriť právo kreatívne vyžaduje pohľad, či lepšie povedané nadhľad na tvorbu práva nielen v rámci vymedzeného systému, ale aj mimo neho, ak práve taký nadhľad dá tvorcovi novú perspektívu potrebnú pre tvorivý, kreatívny prístup k tvorbe práva.

Kreatívna tvorba práva znamená zlepšovanie, skvalitňovanie návrhov zákonov ako prvý nevyhnutný krok k lepším zákonom na naplnenie práva na dobré zákony, čo znamená opustenie a prekročenie úzkeho tradičného chápania

²¹ MISTRÍK, E., 1994. *Vstup do umenia*. Bratislava : Enigma, 1994, s. 43.

²² BALOG, B., 2014. *Materiálne jadro Ústavy Slovenskej republiky*. Bratislava : Eurokódex, 2014.

²³ BRÖSTL, A., 1995. *Právny štát*. Košice : Medes, s.r.o., 1995, s. 23.

legislatívnej činnosti. Výsledkom má byť právny predpis, ktorý nebude predstavovať produkt stereotypnej legislatívnej činnosti, ale bude predstavovať dielo ako výsledok využitia a vloženia duchovných kvalít tvorcu. Tento predstavuje živý, tvorivý prvok legislatívnej činnosti a nielen súčasť procesu tvorby práva. V takom prípade hovoríme o kreatívnom, tvorivom prístupe k legislatíve a tvorba práva tým vstupuje do sféry umenia.

Ide o taký prístup a chápanie tvorby právnych predpisov, v ktorom síce majú svoje nezastupiteľné miesto pravidlá tvorby právnych predpisov, ale do popredia vystupuje tvorca návrhu právneho predpisu, ktorý sa stáva ústredným prvkom tvorivej činnosti. Aj pri takom prístupe k tvorbe práva zohrávajú významnú úlohu tak legislatívne pravidlá, ako aj právny jazyk, ktoré predstavujú základ a oporu činnosti tvorcu.

Právny jazyk nie je pri kreatívnej tvorbe práva vylúčený. Aj pri kreatívnej tvorbe práva musí jeho obsah zodpovedať požiadavkám normatívnosti a tvorca musí používať jednoznačný a presný právny jazyk. Pri kreatívnej tvorbe práva je vytvorený pre tvorca priestor medzi „*jazykovým primitivizmom*“²⁴ a prehnaným, vyumelkovaným až neprirodzeným jazykom a tento priestor sa otvára pre kreativnosť a kreatívny prístup.

Od tvorca sa očakáva, že sa stane tvorivým, kreatívnym prvkom tvorby kvalitného právneho predpisu. Taký tvorca volí pri riešení legislatívneho zadania originálny prístup, ktorý zohľadňuje obsahovo politickú vôľu „objednávateľa“ normatívneho textu a legislatívno-technické pravidlá, a to tak lingvistické, ako aj právne. Originálny, kreatívny, tvorivý prístup, využitie a vloženie duchovných kvalít tvorcu, umožní vytvoriť dielo – právny predpis – ktoré bude vyžarovať silu presvedčivosti.

Hlavná výhoda kreativity pri tvorbe práve spočíva v tom, že prináša možnosť odlišného myslenia. Znamená to, že tvorca rieši prípravu právneho predpisu ako divergentnú úlohu, ktorá, na rozdiel napríklad od matematickej úlohy alebo fyzikálnej úlohy, nemá len jedinú správnu odpoveď, jediné správne riešenie, jediné správne východisko. Divergentné schopnosti a možnosti poskytujú pri príprave právneho predpisu dostatok alternatívnych možností a flexibility. Súčasne však jasne vymedzený rámec a pravidlá tvorby právnych predpisov znamenajú prekonanie len čisto divergentného myslenia, ako kognitívneho potenciálu tvorivosti, smerom k nevyhnutnosti vzájomného prepojenia s konvergentným myslením, v procese kreatívnej tvorby práva. Také kreatívne riešenie musí, okrem originálnosti a presvedčivosti, spĺňať aj (a osobitne v legislatíve) podmienku spoločenského prospechu, teda, že výsledok jej činnosti – právny predpis – je jednoduchý, užitočný, slúži rozumnému účelu, je akceptovateľný, prijateľný, hodnotný, ale aj prehľadný a zrozumiteľný.

²⁴ KNAPP, V., 1995. *Teorie práva*. Praha : C. H. BECK, 1995, s. 126.

Pri spojení umenia a legislatívy sa právny predpis tvorí ako umelecké dielo a je výsledkom zvláštnych umeleckých tvorivých schopností autorov. Hranice umeleckého diela, resp. chápania toho, čo je umeleckým dielom, sa neustále rozširujú a je stále ťažšie určiť, čo je a čo nie je umeleckým dielom. Preto ani chápanie právneho predpisu ako umeleckého diela nie je vylúčené.

Hlavnou funkciou umeleckých diel je koncentrácia a vyjadrovanie ľudskej životnej skúsenosti. Skúsenosť je aj jedným z podstatných faktorov vplývajúcich na tvorbu práva. Skúsenosť ako zdroj a podnet legislatívnej činnosti ako aj skúsenosť ako predmet jej regulácie. Skúsenosť, ktorá nielen vedie k tvorbe právneho predpisu, ale aj skúsenosť, ktorá je právnym predpisom regulovaná. Využitie a význam skúsenosti v umení a v legislatíve je pri ich tvorbe rovnako dôležité.

Ukončením tvorivého procesu však problémy s umením nekončia, iba sa začínajú. Dielo sa ocitá osamotené a vydané napospas zložitým vzťahom vnútri spoločnosti, z ktorých sa síce mnohé starajú o lepší život diel, ale mnohé ďalšie sú nemilosrdné a život mu sťažujú.²⁵ Uvedené rovnako platí aj pre tvorbu právneho predpisu. Ukončením tvorivého procesu právneho predpisu problémy nekončia, iba sa začínajú. Právny predpis je pri jeho aplikácii tiež vystavený zložitým vzťahom vnútri spoločnosti a aj keď je jeho presadenie podporované donucovacou mocou štátu, ani táto nie je v každej situácii a za každých okolností spôsobilá jeho aplikáciu presadiť. Preto sme v úvode hovorili o oslabovaní štátu a k tejto myšlienke sa ešte vrátíme.

Nakoniec možno povedať, že rovnako ako v umení, aj v legislatíve platí, že niektoré veci sú lepšie, niektoré horšie, niektoré zasa ničím nevynikajú, niektoré spôsobia revolúciu, na ktorú budú nadväzovať ďalší. Problém nastáva, keď jednotlivé diela každý človek pochopí trochu inak, niekoho potešia, ďalšieho pohoršia. So zákonom je to rovnaké.

4.2 Legislatíva ako remeslo

Tvorba právnych predpisov vyžaduje remeselnú zručnosť? Často je hranica medzi umením a remeslom tenká a len ťažko ich možno oddeliť či odlišiť. Je šperk vytvorený šperkárom umeleckým dielom alebo remeselným výrobkom? Ťažko na to odpovedať. To, čo však možno povedať je, že umenie a remeslo sa nevyučujú. Ak je výsledkom umeleckej činnosti hmotné umelecké dielo, remeselná zručnosť umelca pri jeho tvorbe bude potrebná. A aj naopak, remeselník, ktorý vytvára diela na objednávku, z ktorých každé, ak sa vyrába individuálne, aj keď podľa rovnakého vzoru, je v podstate originál, potrebuje umelecké a estetické cítenie. Spojenie umenia a remesla sa nevyučuje ani v legislatíve.

²⁵ MISTRÍK, E., 1994. *Vstup do umenia*. Bratislava : Enigma, 1994, s. 5.

Možno povedať, že remeslo je základom legislatívy. Vytvoriť umelecké legislatívne dielo bez zvládnutia remeselného základu bude náročné, až nemožné.

Remeselná zručnosť v legislatíve a remeselný základ legislatívy sú dôležité preto, lebo základným predpokladom vytvorenia vyváženého a stabilného právneho poriadku a jeho efektívneho fungovania sú zrozumiteľne, jednoznačne a jednotne formulované texty právnych predpisov, ktoré následne umožnia bezproblémovú aplikáciu a interpretáciu právnych noriem v nich obsiahnutých. Zrozumiteľnosť, jednoznačnosť, jednotná formulácia, to sú základy, na ktorých sa stavia umelecké legislatívne dielo. Technika, ktorá sa použije na ich výstavbu, je rovnaká a platí rovnako pre všetky právne predpisy. Zvládnutie tejto techniky už v základoch je predpokladom pre úspešnú „stavbu“ právneho predpisu obsahujúceho aj kreatívne riešenia.

Legislatíva predstavuje remeslo vtedy, ak sa stotožní s technickou stránkou, resp. ak sa na ňu kladie dôraz a pozornosť. Technická stránka legislatívy je predstavovaná „*pravidlami, zvyklosťami a rituálmi vyslovene technického rázu, ktoré prežívajú dlhšie ako jednotlivé politické reprezentácie a ktoré tieto reprezentácie ani nemajú dôvod príliš meniť*“.²⁶

Účelom nasadenia technických zručností je dosiahnuť, aby právny poriadok ako celok pôsobil konzistentne, aby zabezpečoval nevyhnutnú mieru stability a predvídateľnosti právnej regulácie a aby právne predpisy boli napísané zrozumiteľne, ak už nie laikmi, tak aspoň tými, ktorí sú poverení ich aplikáciou.²⁷

Legislatívne remeslo použitím správnej techniky zabezpečí dosiahnutie správnej a požadovanej formy právneho predpisu. Pre efektívnosť právneho predpisu je forma dôležitá, pretože právne predpisy sú jazykové výrazy, ktoré komunikujú právnu normu ich adresátom.²⁸ Forma právneho predpisu je pre jeho regulačné pôsobenie zásadná a jej správne zvládnutie je bezpochyby súčasťou legislatívnych základov tvoriacich legislatívne remeselnú zručnosť. Legislatívne remeslo použitím správnej techniky vytvára právny predpis vo formálnom zmysle ako prvý a základný predpoklad naplnenia aj jeho obsahovej stránky.

Ústavný súd Českej republiky sa k chápaniu zákona vo formálnom zmysle v materiálnom právnom štáte, za aký sa považuje aj Slovenská republika, vyjadril, že tento nemožno chápať ako obyčajný nosič najrôznejších zmien vykonávaných naprieč právnym poriadkom. Materiálne chápaný právny štát naopak vyžaduje, aby zákon bol tak z hľadiska formy, ako aj obsahu predvídateľným konzistentným prameňom práva. Nemožno totiž pripustiť, aby sa vytrácala zrozumiteľnosť zákonov ako prameňov práva so všetkými negatívnymi dôsledkami.²⁹ Predpokladom obsahovo chápaného práva ako súčasť materiálneho

²⁶ PROCHÁZKA, R., KÁČER, M., 2013. *Teória práva*. Bratislava : C. H. Beck, 2013, s. 229.

²⁷ Tamže, s. 230.

²⁸ KNAPP, V., 1995. *Teorie práva*. Praha : C. H. Beck, 1995, s. 117.

²⁹ Rozhodnutie Ústavného súdu Českej republiky, sp. zn. Pl. ÚS 77/06.

právneho štátu je však tvorba právnych predpisov v ustanovenej forme, pretože inak správny obsah nedosiahne svoju regulačnú funkciu, resp. regulačný účinok.

Z uvedeného vyplýva, že remeselnú stránku legislatívy spájame s technikou. Spojenie legislatívy a techniky vytvára legislatívnu techniku.

Legislatívna technika je doménou úradníkov, ktorí sa jej profesionálne ako remeselníci legislatívy venujú. Legislatívna technika je dôležitou súčasťou tvorby právnych predpisov. Zameriava sa na postupy a pravidlá týkajúce sa vonkajšej stránky právnej normy, ako aj na postupy a pravidlá týkajúce sa vnútornej štruktúry a obsahu právnych noriem a právnych predpisov.

Legislatívna technika predstavuje činnosť a zároveň aj schopnosť dať právnym normám tak jednotnú formu potrebnú pre efektívnosť právneho predpisu, ako aj realizovať ustanovené postupy a pravidlá týkajúce sa vonkajšej stránky a vnútornej štruktúry právnej normy.

Forma právneho predpisu, ktorú zabezpečí legislatívna technika – remeslo, je významná aj pre materiálovú vrstvu právneho predpisu, chápaného ako umelecké dielo. Tak ako v umení, aj v legislatíve je materiál umeleckého diela organizovaný a sformovaný.

Materiál umeleckého diela, z ktorého sa vytvára materiálová vrstva diela, preto nie je len pasívnou hmotou, ale aktívne spolupracuje pri tvorbe diela. Len čo sa dostáva do diela, nesie už v sebe umelecké obrazy – je už sformovaným materiálom, materiálom, ktorý je umelcom určitým spôsobom organizovaný a skomponovaný. Len taký štruktúrovaný sa stáva súčasťou umeleckého diela, bez svojho sformovania je materiál len súčasťou hmotného sveta okolo nás.³⁰

Základom legislatívnej remeselnej zručnosti je jednotná legislatívna technika, ktorá je vyjadrená v pravidlách, ktoré túto techniku upravujú. Legislatívne pravidlá predstavujú akýsi manuál pre tvorbu právnych predpisov na remeselnej úrovni.

Význam jednotnej legislatívnej techniky a jednotného spôsobu uplatňovania jej pravidiel z hľadiska úrovne právnych predpisov deklaroval aj Ústavný súd SR, ktorý vo svojom náleze sp. zn. PL. ÚS 126/07 uviedol: *„Aj keď legislatívne pravidlá tvorby právnych predpisov nemajú všeobecnú záväznosť, t. j. nie sú právnym predpisom, obsahujú relevantné základy legislatívnej a legislatívno-technickej kultúry právotvorby garantujúcej (zabezpečujúcej) určitú systematickú a systémovú formálno-právnu jednotnosť a konzistentnosť nášho právneho poriadku.“*

K legislatívnym pravidlám z hľadiska ich charakteru ďalej vyslovil, že: *„Uznesenie vlády je vo všeobecnosti len interným aktom riadenia, adresovaným členom vlády (a ostatným ústredným orgánom štátnej správy), prípadne im podriadeným orgánom štátnej správy. Jeho účelom je určiť podmienky,*

³⁰ MISTRÍK, E., 1994. *Vstup do umenia*. Bratislava : Enigma, 1994, s. 23.

ktoré majú dodržiavať jednotlivé ministerstvá a ďalšie ústredné orgány štátnej správy pri príprave a predkladaní návrhov zákonov a iných všeobecne záväzných predpisov na rokovanie vlády. Z legislatívnych pravidiel vlády však nevznikajú žiadne subjektívne práva ani povinnosti osobám stojacim mimo štruktúry štátnej správy, resp. vykonnej moci, na ktorej vrchole vláda stojí (čl. 108 ústavy). Význam legislatívnych pravidiel spočíva jednak v tom, že nimi vláda jednotlivým ministerstvám a iným ústredným orgánom štátnej správy, ktoré sú v zmysle citovaného § 37 zákona o činnosti vlády zodpovedné za legislatívnu úpravu vecnej problematiky v ich pôsobnosti, vymedzuje podmienky, za ktorých sa nimi pripravené návrhy dostanú na rokovanie vlády. Jednotlivé rezorty sa vystavujú riziku, že vláda odmietne prerokovať návrh zákona pripravený v rozpore s nimi.³¹

Tento názor Ústavného súdu SR je dnes významne relativizovaný **zákonom č. 400/2015 Z. z. o tvorbe právnych predpisov a o Zbierke zákonov Slovenskej republiky** a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov, ktorý upravuje základné pravidlá tvorby právnych predpisov, ktorými sú Ústava SR, ústavné zákony, zákony, nariadenia vlády SR, vyhlášky a opatrenia ministerstiev, ostatných ústredných orgánov štátnej správy, iných orgánov štátnej správy a Národnej banky Slovenska a ich vyhlasovanie v Zbierke zákonov Slovenskej republiky.

Zákon o tvorbe právnych predpisov sa neobmedzuje len na legislatívny proces, ale obsahuje aj zákonné pravidlá pre obsah a formu právneho predpisu. Na úrovni právnej sily zákona došlo k zakotveniu pravidiel pre tvorbu právnych predpisov a ich vyhlasovania v Zbierke zákonov Slovenskej republiky. Z hľadiska rozsahu sa zákon o tvorbe právnych predpisov nezameriava iba na zákony a ústavné zákony, ale aj na podzákonné právne predpisy, čo je opätovne zmena a pokrok oproti dovtedajšej zákonnej úprave, ktorá upravovala len rokovanie o návrhu zákona.

Techniku v legislatíve nemožno preceňovať a iba od bezchybnej techniky očakávať kvalitný zákon. Legislatívne pravidlá síce predstavujú manuál pre tvorbu právnych predpisov na remeselnej úrovni, ale ich znalosť pre tvorbu právnych predpisov v materiálnom chápaní nepostačuje. Pre kvalitu práva nie je legislatívna technika rozhodujúca a hrá iba služobnú, remeselnú úlohu. Tí, ktorí zákony schvaľujú, sledujú totiž úplne iné ciele ako kvalita a dokonalosť legislatívnej techniky. Prílišné zameriavanie sa na legislatívnu techniku a jej preceňovanie môže vytvoriť (nesprávny) dojem, že technicky správne a bezchybne napísaný právny predpis bude aj účinne a efektívne regulovať spoločenské vzťahy. Že jednoducho bude dobrý.

³¹ Rozhodnutie Ústavného súdu Slovenskej republiky, sp. zn. II. ÚS 514/2012.

Ale tak, ako nikomu nechutí kyslé víno z tej remeselne najdokonalejšej karafy, ani tá najlepšia legislatívna technika nezachráni vecne a obsahovo zlý zákon. Forma je len nevyhnutným predpokladom, ale nie zárukou dobrého právneho predpisu.

4.3 Legislatíva ako (kybernetická) veda

Legislatíva má aj vedecký a technický rozmer. Tento nemožno oddeľovať od jej umeleckého a remeselného rozmeru, ale ideálne by sa mali dopĺňať. Moderné vedecké postupy uplatnené v tvorbe práva, podporené a doplnené remeselnými zručnosťami jej vykonávateľov, ale najmä uplatňované na podporu a pomoc kreatívnemu legislatívnemu mysleniu a tvoreniu, vytvárajú prepojenú symbiózu ľudských, organizačných a technických prvkov modernej legislatívy.

Vedecký rozmer legislatívy dáva najmä kybernetika. Využívanie informačných technológií zasahuje stále viac a viac oblastí tvorivej duševnej činnosti. Túto činnosť nenahrádza, ale poskytuje jej účinnú technickú pomoc a podporu. Kybernetika preniká aj do takých oblastí ľudskej činnosti, ktoré sa vyznačujú vysokou mierou konzervativizmu a relatívnej uzavretosti, ale aj určitej miery rezistencie voči vonkajším podnetom. Takou oblasťou tvorivej duševnej činnosti je aj tvorba právnych predpisov. Využívanie informačných technológií v legislatíve sa označuje ako legismatika.

Právna informatika nie je ničím novým,³² ale jej využívanie dnes je na kvalitatívne vyššej úrovni v mnohých oblastiach práva. Expertná právna informatika predstavuje kvalitatívne vyššiu úroveň využívania informatiky v oblasti normotvorby, ale aj právno-aplikačných procesov. Právna informatika a jej produkty majú slúžiť jednak k deskripcii právnych javov, a jednak k podpore právneho uvažovania tým, že poskytnú relevantné informácie.³³

Relevantné právne informácie z hľadiska adresáta práva podporujú najmä jeho orientačnú schopnosť v platnom práve. Ide o najjednoduchšie využitie právnej informatiky bez vyššej funkcionality. Bez možnosti používania informačných technológií sa orientácia adresáta právnej normy v právnom poriadku stáva v podstate nemožnou. Bez možnosti používania informačných technológií sa v právnom poriadku nemožno orientovať, čím sa problematizuje uplatnenie všeobecnej právnej zásady, že neznalosť zákona neospravedlňuje. Právo sa tak

³² K tomu napríklad NOVÁK, F., 2014. Právni informatika recentního období v ČR jako pokračování Knappovy vize – 30 let výzkumů, experimentů a aplikací. In: GERLOCH, A. (ed.): Viktor Knapp. *Vědecké dílo v proměnách času*. Plzeň : Aleš Čeněk, 2014, s. 555 - 565.

³³ HODÁS, M., 2014. Elektronická publikácia, legismatika a poznateľnosť práva. *Justičná revue*. 2014, roč. 66, č. 12, ISSN 1467.

stáva pre svojich adresátov celkom nepredvídateľné. Uvedená zásada je síce nutnou podmienkou efektivity každého systému platného práva, nemožno ju však vykladať iba v neprospech adresátov práva, ale aj ako záväzok verejnej moci urobiť právo poznateľným, pretože iba takým právom sa možno riadiť.³⁴ Verejná moc svoj záväzok urobiť právo poznateľné a prístupné pre každého dokáže naplniť práve využívaním informačných technológií, ktoré poskytovaním jednoduchých, zrozumiteľných a užívateľsky prístupných vyhľadávacích služieb poskytnú každému jednoduchý prístup k právu.

Využívanie informačných technológií na plnenie orientačnej schopnosti adresáta práva predstavuje však iba najnižší a najjednoduchší stupeň. Skutočné uplatnenie právnej kybernetiky v tvorbe práva je v tom, že poskytuje technickú podporu kreatívnej tvorivej činnosti, umožňuje sústredenie na ňu a zbavuje tvorca záťaže v podobe riešenia rôznych podružných technických detailov a súvislostí.

Využívanie výpočtovej techniky a informačných technológií pri tvorbe práva je jednou z ciest skvalitňovania práva. Využívanie informačných technológií v legislatívnom procese znamená tak elektronický systém pre tvorbu práva, ako aj pre prerokovávanie návrhov právnych predpisov využitím pokročilých editačných nástrojov.

Správne využitie informačných technológií v legislatíve predpokladá spojenie legismatiky s legisprudenciou – vedy technickej s vedou právnu (spoločenskou). To umožní identifikovanie tak miesta, ako aj momentu, rozsahu a spôsobu nasadenia a využitia informačných technológií v procese tvorby právnych predpisov.

Aj keď tvorba práva predstavuje proces, ktorý je tvorivý a originálny a znamená hľadanie najlepšej z niekoľkých možných alternatív riešenia, súčasne je to tiež proces, ktorého niektoré štádiá a prvky sú formalizované a štandardizované.

Príprava návrhu právneho predpisu je spojená s požiadavkou naplniť štandard kvality legislatívy ustanovené v ústave, zákonoch a iných prameňoch regulujúcich legislatívny proces a stanovujúcich základné požiadavky na právne predpisy. Dosahovanie štandardov legislatívnej techniky znamená dosahovanie požiadavky legislatívnej kvality, teda vyriešenie otázky ako má byť vecné zadanie pri niekoľkých možných riešeniach premietnuté do toho legislatívne technicky najlepšieho a najkvalitnejšieho, a to práve na základe toho, ktoré z možných riešení predstavuje najvyššie naplnenie štandardov kvality legislatívnej techniky.

Práve pri dosahovaní a kontrole štandardov kvality legislatívy sa vytvára priestor pre informačné technológie. Ich využitie predstavuje pomoc pri navrhovaní znenia právneho predpisu v situácii, keď možno vecné zadanie, ako predpoklad legislatívnej činnosti, technicky naplniť niekoľkými spôsobmi.

³⁴ Rozhodnutie Ústavného súdu Českej republiky, sp. zn. Pl. ÚS 77/06.

Informačné technológie zabezpečujú dodržiavanie ustanovených a definovaných štandardov kvality legislatívnej techniky a zabezpečenie požiadavky, aby návrh právneho predpisu zodpovedal formálnym požiadavkám legislatívnej techniky.

Z formálneho hľadiska ide najmä o štruktúru právneho predpisu – najmä jeho názov, úvodnú vetu, normatívny obsah, vonkajšie odkazy a ďalej podrobnejšie, najmä preddefinované, požiadavky názvu ako označenie právneho predpisu, označenie orgánu, ktorý ho prijal, dátum prijatia a iné, podľa požiadaviek legislatívnych pravidiel vzťahujúcich sa na konkrétny druh právneho predpisu.

Z procesnej stránky prispieva **legismatika** k vyššej otvorenosti, prehľadnosti a transparentnosti legislatívneho procesu, pretože obsahuje nástroje na zapojenie verejnosti a jej konzultácií do legislatívneho procesu.

Z obsahovej stránky zameranej na prípravu normatívneho obsahu právneho predpisu informačné technológie umožnia využívanie iných zdrojov, najmä jazykových, pri príprave návrhu právneho predpisu. Pri každom pojme by mal existovať odkaz na jeho právnu definíciu a jeho použitie v iných právnych predpisoch, a to aj v rôznych súvislostiach.

Z toho vyplýva, že úlohou legismatiky je poskytovať podporu legislatívnemu procesu v troch základných oblastiach: metodologickej, jazykovej a editačnej.

Metodologická podpora tvorby právneho predpisu predstavuje zabezpečovanie potrebných a aktuálnych informácií o existujúcej právnej úprave z obsahovej stránky, ale aj informácie o formálnych a procesných požiadavkách spojených s príslušným stavom legislatívnych prác (najmä požiadavkách legislatívnych pravidiel).

Metodologická podpora legislatívneho procesu zahŕňa aj prepojenie na vnútroštátnu judikatúru, judikatúru Európskeho súdu pre ľudské práva a Súdneho dvora Európskej únie ako aj na príslušné právne akty Európskej únie.

Metodologická podpora v informačnej rovine predstavuje aj hypertextové prepojenie na komentárovú a inú relevantnú literatúru a judikatúru.

Právny predpis by mal byť vyjadrený takými jazykovými prostriedkami a mal by obsahovať takú terminológiu, ktorá zabezpečí jeho všeobecnú zrozumiteľnosť. Význam zrozumiteľnosti právneho predpisu je nepochybný predovšetkým z hľadiska jeho jednotnej interpretácie a aplikácie v praxi. Presnosť vyjadrenia právneho predpisu umožňuje jeho jednoznačné a jednotné porozumenie bez polemík a sporov o jeho obsahu. Pri tvorbe právneho predpisu je nevyhnutné vyhnúť sa použitiu neurčitých a vágnych pojmov,³⁵ vymedzenie významu ktorých je značne komplikované.

³⁵ K tomu SURMAJOVÁ, Ž., BALOG, B., 2011. Neurčité právne pojmy. *Justičná revue*, 2011, roč. 63, č. 11, s. 1444 - 1452.

Zvyšovanie jazykovej úrovne právnych predpisov a používanie spisovného jazyka v jeho kodifikovanej podobe možno dosiahnuť funkcionalitou, ktorá tvorcu nielen na nevhodný a nesprávny výraz upozorní, ale aj navrhne korektné alternatívne riešenia. Dodržiavanie požiadavky kodifikovanej podoby štátneho jazyka je vzhľadom na súčasný stav jazykovej stránky právnych predpisov na mieste, avšak treba rešpektovať aj skutočnosť, že túto požiadavku nemožno uplatňovať absolútne.

Nevyhnutné je aj **oddržiavanie požiadavky ustálenosti právnej terminológie**, teda prihliadanie na zaužívanú právnu terminológiu, súčasťou ktorej sú niekedy aj nespisovné slová, avšak ide o ustálené a rešpektované právne pojmy s časovo stálym obsahom a významom. Nahradenie týchto pojmov kodifikovanou podobou by znamenalo stratu podstaty významu pojmu. Aj keď existuje dôvodná opodstatnenosť použitia a zachovania týchto pojmov v právnom jazyku, v tejto rovine je však ďalším legislatívnym nedostatkom to, že ustálenosť ich jednotného používania je narušená súbežným označovaním tej istej skutočnosti kodifikovanou podobou pojmu. Cieľom je tak dbať na primeranú opodstatnenosť nevyhnutného použitia cudzích slov v právnych predpisoch tak, aby ich použitie nebolo na úkor všeobecnej prístupnosti obsahu textu právneho predpisu, ako aj odstránenie nežiaducej synonymie a homonymie v textoch právnych predpisov, ktorých dôsledkom je v neposlednom rade aj zníženie prehľadnosti a zrozumiteľnosti právneho poriadku.

Ak existuje na vyjadrenie určitého inštitútu viac označení s rovnakým významom, legislatívna prax by mala pri tvorbe právneho predpisu vybrať jedno označenie a ostatné vylúčiť. To znamená, že ak na označenie určitého právneho inštitútu existuje v právnej terminológii ustálený pojem, nemal by sa v právnom predpise zavádzať jeho synonymný novotvar. Z hľadiska rešpektovania požiadaviek právneho jazyka je tiež cieľom vyhnúť sa takým situáciám, aby sa obe synonymá vyskytovali v texte jedného právneho predpisu, či dokonca v texte jedného ustanovenia.

Použitie rovnakého označenia v rôznych významoch, teda použitie rovnakého slova na označenie rôznych inštitútov, môže byť podnetom nedorozumenia pri aplikácii právneho predpisu, keďže ich treba rozumieť aj so zreteľom na súvislosti, v ktorých sú použité. Pri tvorbe právneho predpisu je nevyhnutné v maximálnej miere zvážiť použitie rovnomenného pojmu a zabrániť tak umelému vytváraniu homonym v situáciách, kedy to nie je potrebné. Ak je z hľadiska opodstatnenosti primeraná požiadavka použitia rovnomenného slova, ktoré sa už v právnych predpisoch používa v inom význame, je žiaduce a nevyhnutné, aby sa dbalo na zreteľné a nepochybné odlíšenie ich významu prostredníctvom jednoznačnej právnej definície.

Významnou súčasťou legismatickej podpory legislatívneho procesu a plneniu jazykovej podpory pri príprave návrhov právnych predpisov je teaurus slovenského práva.

Teaurus slovenského práva predstavuje riadený slovník termínov slovenského práva, v ktorom sú vopred definované vzťahy medzi jednotlivými pojmami. Definovaním vzťahov hierarchie, ekvivalencie a asociácie rieši problematiku sémantiky. Základom teauru je deskriptorový odsek, ktorý najčastejšie určuje pre pojem širší pojem, užší pojem alebo príbuzný pojem. Asociatívne vzťahy určujú aj také vzťahy ako časť – celok, antonymia (protiklady), definícia a pod. Pomocou deskriptorov a vzťahov medzi nimi tento slovník popisuje zvolenú oblasť. Zjednodušene možno povedať, že teaurus je slovník oblasti so vzťahmi nadradenosti, podradenosti, synonymia, významová blízkosť a pod. medzi jednotlivými heslami (deskriptormi).³⁶

Teaurus slovenského práva ako riadený slovník termínov používaných v právnom poriadku slúži na:

- zjednocovanie terminológie používanej v právnych predpisoch prostredníctvom definícií v časových rovinách a kontextoch,
- pomoc autorom právnych predpisov v rámci editačných služieb pre správne a náležité používanie terminológie,
- pomoc adresátom práva pre pochopenie pojmov používaných v právnych predpisoch,
- vytvorenie prepojenia medzi teaurom slovenského práva a ostatnými riadenými slovníkmi.

Editačná podpora legislatívneho procesu využívaním informačných technológií predstavuje kľúčovú pomôcku pri tvorbe právneho predpisu.

Príprava právneho predpisu nie je len prepísanie vecnej objednávky do slov, ale predstavuje komplex rozhodnutí, ktoré sa týkajú obsahu, štruktúry a terminológie pripravovaného právneho predpisu. Tieto prerekvizity právneho predpisu nemajú len ústavno-právny, resp. právny charakter, ale majú aj vecný charakter v závislosti od regulovanej problematiky. Súčasne majú aj legislatívno-technický charakter, ktorý je reprezentovaný štandardmi legislatívnej techniky.

K zvýšeniu kvality právnych predpisov prispeje nepochybne skutočnosť, keď sa v procese prípravy návrhu právneho predpisu zameria väčšia pozornosť na obsah návrhu právneho predpisu, keď čas efektívne venovaný príprave návrhu právneho predpisu bude využitý na riadnu a náležitú prípravu jeho obsahu a naopak, keď klesne, resp. sa zníži časová náročnosť a potreba venovať sa

³⁶ HODÁS, M., 2014. Elektronická publikácia, legismatika a poznateľnosť práva. *Justičná revue*. 2014, roč. 66, č. 12, s. 1466.

technickým problémom a ich riešení. Práve tieto by vyriešili editačné legismatické nástroje na základe vopred nastavených štandardov a tým by umožnili zamerať sa na obsah právneho predpisu.

Editačné funkcionality pri tvorbe návrhu právneho predpisu predstavujú elektronické pomocné a asistenčné služby legislatívneho pracovníka, ktoré modernizujú legislatívnu prácu. Ich úlohou by bolo najmä uľahčiť formálnu a administratívnu stránku tvorby právnych predpisov, a tým sa viac sústrediť na obsahovú časť legislatívnej práce. Editačné šablóny, ktoré by elektronická tvorba právnych predpisov obsahovala by umožňovali vytváranie požadovanej formy a štruktúry právneho predpisu. Súčasne by existovala možnosť kontroly vytvoreného právneho predpisu, najmä z obsahovej a formálnej stránky, ale aj kontrola vnútorných a vonkajších odkazov. Editačná podpora legislatívnej práce by mala byť postavená tak, aby predstavovala pre používateľa známe a zaužívané postupy a spôsoby, a aby bol používateľ prirodzene a intuitívne vedený v legislatívnej práci.

Editor právnych predpisov by ideálne mal podporovať nasledovné činnosti:

- vytvorenie nového právneho predpisu, resp. vytvorenie novely existujúceho právneho predpisu podľa pravidiel legislatívnej techniky vymedzených v legislatívnych pravidlách,
- vpisovanie novely právneho predpisu priamo do konsolidovaného znenia novelizovaného právneho predpisu, zmenu bude zobrazovať priamo v texte návrhu právneho predpisu a vytvárať konsolidované znenie novelizovaného právneho predpisu s vyznačením zmien a toto konsolidované znenie sa bude počas celého legislatívneho procesu automaticky aktualizovať podľa toho, aké zmeny budú v návrhu zákona uskutočňované,
- zabezpečenie transparentnej evidencie všetkých zmien počas životného cyklu návrhu právneho predpisu,
- podporovať prácu s viacerými právnymi predpismi naraz,
- editáciu textu návrhu zákona s kontrolou pravopisu a kontrolou podľa slovníka,
- podporovať práce s tezaurem slovenského práva – vyhľadávanie a odporúčanie najvhodnejšieho pojmu na označenie právneho inštitútu v záujme odstránenia duplicit a rozporov v používaných pojmoch,
- tvorbu odkazov,
- spracovanie dôvodovej správy k návrhu právneho predpisu, príp. ďalších sprievodných dokumentov.

Editácia právneho predpisu sa vykonáva prostredníctvom prednastavených, resp. preddefinovaných legislatívnych editačných šablón, ktoré majú podporovať:

- vytváranie a zobrazenie právneho predpisu v úplnom znení a v znení jeho jednotlivých noviel v mínusovej časovej osi,

- automatické generovanie návrhu novely (novelizračných bodov) s možnosťou výberu z niekoľkých legislatívno-technických riešení,
- formátovanie vzhľadu právneho predpisu,
- členenie právneho predpisu,
- formát pre tvorbu úvodnej vety,
- formát pre tvorbu splnomocňovacích ustanovení,
- formát pre tvorbu zrušovacích ustanovení,
- ustanovení o účinnosti,
- formát pre tvorbu dôvodovej správy atď.

Informačné technológie ponúkajú tvorcom práva nástroje, ktoré umožnia vytvárať právny predpis v grafickej podobe finálneho textu bez legislatívno-technických chýb. Využívanie informačných technológií v legislatívnom procese spôsobom, ktorý prácu nielen uľahčí, ale aj skvalitní, je možné len v spojení s dokonalou znalosťou tohto procesu. Súčasne však ide o vzťah obojstranný. Využívanie informačných technológií v legislatívnom procese totiž neznamená dopad len na jeho výsledok – právny predpis, ale aj na legislatívny proces ako taký. Legislatívny proces sa vyznačuje vysokou mierou administratívnej byrokracie. Širšie zapojenie informačných technológií postupne administratívnu náročnosť odbúra z hľadiska používateľov a účastníkov legislatívneho procesu priateľskými spôsobmi. Tým informačné technológie vplývajú aj na legislatívny proces a prispievajú k jeho modernizácii.³⁷

³⁷ BALOG, B., 2014. Legismatika ako spôsob skvalitnenia tvorby práva na Slovensku. *Visegrad journal on human rights*. 2014, No. 2/2 (2014), s. 14 - 21.